Verkenning instrumenten afval of product

8 oktober 2020

Verantwoording

Titel	Verkenning instrumenten afval of product
Opdrachtgever	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Projectleider	Jurgen Ooms
Auteur(s)	Jurgen Ooms, Nicolein Blanksma (Rebel)
Tweede lezer	René Tankink, Marja Achterberg, Michiel Kort
Projectnummer	1276676
Aantal pagina's	30
Datum	8 oktober 2020
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking.
	Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

Tauw bv
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
T +31 57 06 99 91 1
E info.deventer@tauw.com

Inhoud

1 Inleiding 5
1.1 Aanleiding 5
1.2 Werkwijze 5
1.3 Probleemanalyse 5
1.3.1 Op zoek naar rechtszekerheid 6
1.3.2 Meer inzet van generieke instrumenten gewenst 7
1.4 Afbakening van deze verkenning 8
1.5 Leeswijzer 8
2 Beschrijving instrumentarium ministerie van IenW 9
2.1 Regelingen: regelgeving over einde-afval of bijproducten 9
2.1.1 Wettelijk kader 10
2.1.2 Werking in de praktijk 10
2.1.3 Aandachtspunten 11
2.1.4 Optimalisatiemogelijkheden 11
2.2 Handreiking onbehandeld hout en de Leidraad afvalstof of product 11
2.2.1 Wettelijk kader 12
2.2.2 Werking in de praktijk 12
2.2.3 Aandachtspunten 13
2.2.4 Optimalisatiemogelijkheden 13
2.3 Rechtsoordelen 14
2.3.1 Wettelijk kader 14
2.3.2 Werking in de praktijk 14
2.3.3 Aandachtspunten 14
2.3.4 Verwachtingen 15
2.3.5 Optimalisatiemogelijkheden 15
3 Resultaten verkenning afwegingskader 16
3.1 Randvoorwaarden voor casussen 17
3.1.1 Uitgangspunten 17
3.1.2 Verdere uitwerking van de randvoorwaarden 18
3.2 Afwegingskader voor het prioriteren van de aanvragen 20

3.2.1 Algemene werking van het kader 20
3.2.2 Prioriteitencriteria en hun operationalisering 21
3.2.3 Mogelijkheden en beperkingen van het prioriteringskader 25
3.3 Het koppelen van casuïstiek aan instrumentarium 26
3.3.1 Afweging van het aantal casussen 27
3.3.2 Inschatting van het milieurisico 27
3.3.3 Iteratief proces 28
3.3.4 Bij voortschrijdend inzicht kan het instrument worden aangepast 28
3.4 Toepassing van het afwegingskader op drie casussen 28
4 Aanbevelingen voor het vervolg 30
4.1 Inzet van het IenW-instrumentarium 30
4.2 Inzet van het afwegingskader 33
4.3 Rolverdeling bevoegd gezagen (OD's/IenW/RWS) 35
4.4 Aanbevelingen buiten scope van deze verkenning 36

Bijlage 1 Instrumenten
Bijlage 2 Randvoorwaarden, selectiecriteria en koppeling van de instrumenten
Bijlage 3 Long list
Bijlage 4 Betrokken stakeholders

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2018 is de Taskforce Herijking Afvalstoffen (THA) opgericht om aan het kabinet aanbevelingen te doen hoe om te gaan met belemmeringen in afvalwetgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie. Een belangrijke conclusie in de aanbevelingen is dat de huidige belemmeringen vooral zitten in de uitvoering van wetgeving. Uit het rapport van de THA en de beleidsreactie van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat daarop, is naar voren gekomen dat er een meer generieke aanpak moet komen voor het verschaffen van helderheid over de juridische status van reststromen. Daarom heeft het ministerie van IenW (hierna: het ministerie) een uitvraag gedaan naar het bieden van een helder overzicht, inclusief kansen en belemmeringen, in het huidige instrumentarium van het ministerie voor het geven van helderheid over status van afval of niet (rechtsoordelen, handreikingen en regelingen). Daarnaast heeft het ministerie gevraagd om het ontwikkelen van een afwegingskader waarmee per combinatie van materiaalstroom en toepassing (hierna genoemd: casus) het juiste beleidsinstrument van het ministerie kan worden geselecteerd en waarmee een prioriteitswaarde kan worden toegekend aan de casus.

De vraag van het ministerie, en daarmee de resultaten uit dit rapport, adresseren slechts een deel van de beschreven belemmeringen uit het rapport van de THA. Deze verkenning moet dan ook gezien worden als een eerste stap in het tot uitvoering brengen van het wegnemen van een beperkt aantal van de door de THA geadresseerde belemmeringen op weg naar een circulaire economie. Andere belemmeringen zullen in andere trajecten moeten worden aangepakt.

1.2 Werkwijze

In de tijdsperiode juni tot oktober 2020 hebben de bureaus Tauw en Rebel een analyse gedaan van het huidige instrumentarium van het ministerie en een verkenning gedaan naar een afwegingskader dat het ministerie kan inzetten om casussen te prioriteren en te koppelen aan het juiste instrumentarium (productregelgeving, handreikingen, rechtsoordelen). Alle stappen van het proces hebben we afgestemd met de begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie. Daarnaast zijn middels verschillende questionnaires en online bijeenkomsten de tussenresultaten getoetst in een klankbordgroep, zo is informatie ingewonnen bij 44 stakeholders[1].

1.3 Probleemanalyse

Nederland heeft de ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn. Dit vraagt een grote omslag in denken en werken en een toename van de inzet van restromen als grondstofstromen. Steeds meer initiatiefnemers zijn bezig om materiaalstromen opnieuw als grondstof in te zetten in een volgende productie- en gebruikscyclus.

[1] Zie bijlage 5 voor de stakeholders die zijn betrokken.

Als een materiaal een afvalstof is dan moet worden voldaan aan de afvalstoffenwetgeving. Dat betekent bijvoorbeeld dat het materiaal alleen mag worden afgegeven aan een afvalverwerkend bedrijf, en dat het alleen mag worden getransporteerd door een op de VIHB lijst geregistreerde afvalstoffentransporteur. Daarnaast geldt zowel voor de ontdoener als de ontvanger van afvalstoffen de verplichting tot het melden en/of registreren van de afvalstoffen en het verstrekken van een begeleidingsbrief. In Nederland is de houder van het materiaal verantwoordelijk voor het aantonen dat het materiaal geen afvalstof is. Het is de verantwoordelijkheid van degene die het materiaal 'op de markt brengt' en degene die een bepaald materiaal accepteert, om hun zaken goed op orde te hebben. Als dat namelijk niet het geval is, is de houder van de afvalstof(fen) in overtreding met mogelijk forse gevolgen zoals hoge boetes en in het uiterste geval zelfs een celstraf (op grond van de Wet economische delicten). Handelingen met materialen met het afvaletiket zijn dus vanwege de administratie minder eenvoudig en de afvalstoffen mogen niet aan iedereen geleverd worden. Mede daarom leveren afvalstoffen meestal minder op dan niet-afvalstoffen, ook al gaat het om fysiek hetzelfde materiaal.

1.3.1 Op zoek naar rechtszekerheid

Het is dan ook niet vreemd dat initiatiefnemers van (nieuwe) initiatieven bij wie onduidelijkheid bestaat of een materiaal een afvalstof of product is, graag rechtszekerheid hebben over de status van hun materiaal. Rechtszekerheid betekent dat je weet waar je juridisch aan toe bent. Je hebt daarmee antwoord op de vraag: "Voldoe ik aan de wet of niet?" Zolang die rechtszekerheid er niet is, is het risico voor veel partijen te groot om een materiaal als niet-afvalstof te behandelen. Geen bedrijf zal het risico willen lopen dat zijn naam in de krant komt vanwege een vermeende overtreding of een rechtszaak over handelingen met afvalstoffen. Gebrek aan rechtszekerheid over de status van een materiaal bij initiatiefnemers is daarmee een belemmering in het bereiken van een circulaire economie.

Absolute rechtszekerheid kan alleen worden verkregen met het onherroepelijk (niet meer aan te vechten bij de rechter) worden van een besluit (omgevingsvergunning milieu, besluit op een kennisgeving) van een bestuursorgaan of een uitspraak van de rechter. Een besluit kan alleen worden genomen door een bestuursorgaan dat daartoe bevoegd is. Er is in de Nederlandse wet geen bevoegdheid toegewezen aan een overheidsinstantie om in individuele gevallen uitsluitend een besluit te nemen over of een materiaal een afvalstof is of niet. Er worden wel besluiten genomen waarbij, voordat een aanvraag wordt ingediend, moet worden beoordeeld of een materiaal een afvalstof is of niet. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het verlenen van een omgevingsvergunning milieu of het accepteren van een kennisgeving in het kader van EVOA. Als een besluit genomen is dan moet de overheidsinstantie die dat besluit genomen heeft zich er aan houden en is degene die het besluit heeft aangevraagd er ook door gebonden en kan hij er rechten aan ontlenen.
Door een uitspraak van de rechter zijn alle overheidspartijen gebonden aan deze uitspraak.
De instrumenten van het ministerie (regelingen, handreikingen en rechtsoordelen) kunnen allemaal bijdragen aan meer rechtszekerheid. De rechtszekerheid die zij met zich meebrengen is echter in alle gevallen minder dan bij een onherroepelijk besluit of een uitspraak van een rechter.

Op dit moment lopen initiatiefnemers aan tegen verschillende uitdagingen voor het verkrijgen van de rechtszekerheid over of een materiaal een afvalstof is of niet. Zo is het voor initiatiefnemers vaak niet helder welke procedures doorlopen kunnen worden, wat de status is van de uitkomst van de procedure en bij welke bevoegd gezag ze voor welke procedure moeten zijn.

Ook bij de bevoegd gezagen (zoals gemeenten en provincies) en handhavers (zoals ILT) bestaat soms onduidelijkheid over hoe moet worden geïnterpreteerd of een materiaal een afvalstof is of een niet-afvalstof.
Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen de bevoegde gezagen. Uit de in het kader van deze verkenning uitgevoerde analyse van wetgeving en jurisprudentie blijkt dat bij het verlenen van de omgevingsvergunning milieu alleen het bevoegd gezag van een inrichting waar een materiaal binnenkomt een beoordeling moet en mag maken van de afvalstof of niet-afvalstof status van het materiaal. Datzelfde bevoegd gezag mag geen oordeel vallen over afvalstoffen die de inrichting verlaten. Bij het beoordelen van de aanvraag omgevingsvergunning milieu mag het bevoegd gezag uitsluitend de gevolgen van de activiteiten binnen de inrichting op het milieu en de menselijke gezondheid daarbuiten laten meewegen en ook alleen daarover voorschriften aan de vergunning verbinden. De beoordeling heeft uitsluitend betrekking op de gevolgen die aan de activiteiten van de inrichting zijn toe te rekenen. De toepassing van afvalstoffen (en niet-afvalstoffen) dient beoordeeld te worden door het bestuursorgaan dat bevoegd is een oordeel te vellen over de toepassing of de verdere verwerking van de afvalstof.

Juist bedrijven waar een materiaal wordt gemaakt dat zij als niet-afvalstof op de markt willen zetten (dus het materiaal dat een inrichting verlaat), hebben behoefte aan verheldering van de afvalstof of niet-afvalstof status. De bevoegdheidsverdeling sluit hier dus niet bij aan. Als een bedrijf meerdere afnemers heeft betekent dat ook dat de verschillende bevoegde gezagen (bevoegd voor de ontvangende inrichting) een andere beoordeling kunnen maken over de status van het materiaal. Er zijn voorbeelden dat een producent/ ontdoener naar zijn ene klant het materiaal als product kan versturen, en zich naar zijn andere klant van een afvalstof moet ontdoen. Afstemming is het toverwoord, maar het kan, als dat al lukt, lang, duren voordat de bevoegde gezagen op één lijn komen. Daarnaast zullen er regelmatig veranderingen optreden in de afzetmarkt, waardoor er weer nieuwe bevoegde gezagen komen waarmee moet worden afgestemd. Er zijn praktijkvoorbeelden waarbij tientallen bevoegde gezagen betrokken zijn, dus die vertraging, tot enkele jaren, is reëel. Daarbij speelt het verschil in kennisniveau tussen de bevoegde gezagen ook een rol, zowel in de doorlooptijd van een verzoek als in de inhoud en kwaliteit van het oordeel.

1.3.2 Meer inzet van generieke instrumenten gewenst

In verhouding tot de andere instrumenten wordt het instrument rechtsoordelen veel ingezet om helderheid te verschaffen, terwijl juist de alternatieve instrumenten, regelingen en handreikingen, een breder spectrum aan initiatieven verder kunnen helpen. Die generiekere instrumenten zijn door de THA aangedragen als oplossing voor de belemmering met betrekking tot de rechtszekerheid.

Dit hangt ook samen met de capaciteit die beschikbaar is bij Rijkswaterstaat om rechtsoordelen af te geven. Op de website afvalcirculair.nl staat al zeker een half jaar: "*Op dit moment worden er geen nieuwe verzoeken voor een rechtsoordeel in behandeling genomen door Rijkswaterstaat. Vanwege het grote aantal verzoeken dat is ingediend, is er niet voldoende capaciteit om nieuwe verzoeken in behandeling te nemen.*" De beschikbaarheid van deskundigheid om de afweging te maken, is beperkt. Het is dus belangrijk om die capaciteit gericht in te zetten. Door generiekere instrumenten in te zetten kan de capaciteit zo effectief mogelijk worden ingezet.

1.4 Afbakening van deze verkenning

Deze verkenning is alleen gericht op het instrumentarium van het ministerie van IenW. Alleen daar waar er een directe link tussen het IenW-instrumentarium en andere instrumenten of procedures bestaat is dit ook meegenomen. Dit betreft vooral de bevoegdheid van decentrale overheden om een besluit te nemen waarbij een beoordeling moet worden gemaakt van de afvalstatus van materialen die een inrichting binnen komen en de mismatch met de vraag naar rechtszekerheid in de maatschappij. In bijlage 1 zijn, om de context te schetsen, de andere procedures en instrumenten beknopt beschreven. Dit is naast de uitgebreidere beschrijving van de instrumenten van IenW in diezelfde bijlage. Tijdens de verkenning zijn door stakeholders nog veel meer, buiten de scope van het onderzoek vallende, belemmeringen benoemd. Hierover hebben we enkele aanbevelingen voor verder onderzoek opgenomen aan het einde van hoofdstuk 4.

1.5 Leeswijzer

In dit adviesrapport staan alle resultaten van het project samengevat. In de bijlagen vindt u de achterliggende uitgebreide analyses die hieraan ten grondslag liggen. In hoofdstuk 2 gaan we in op de huidige instrumenten van het ministerie voor het verkrijgen van helderheid over de afvalstatus of niet-afvalstatus (productregelgeving, handreikingen, rechtsoordelen), waarbij we de instrumenten beschrijven, verschillen duiden en ingaan op knelpunten, oplossingsrichtingen. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van de verkenning naar het afwegingskader voor prioritering en koppeling aan het juiste instrument. Tot slot beschrijven we in hoofdstuk 4 onze aanbevelingen over het wegnemen van knelpunten in het huidige instrumentarium en het in de praktijk brengen van het afwegingskader. Gedurende de uitvoering van het project kwamen ook knelpunten en oplossingsrichtingen naar voren die buiten de scope van onze opdracht vallen. De aanbevelingen die hieruit volgen hebben we in een aparte paragraaf opgenomen in hoofdstuk 4.

2 Beschrijving instrumentarium ministerie van IenW

De Minister van IenW heeft drie instrumenten tot zijn beschikking om meer helderheid te verschaffen over of een materiaal een afvalstof is of een niet-afvalstof. Deze instrumenten zijn:

1. Regelingen: regelgeving over einde-afval of bijproducten (bevoegdheid is wettelijk toegekend aan ministerie)
2. Handreikingen[2]
3. Rechtsoordelen

Alle drie de instrumenten hebben als doel om de initiatiefnemer, het bevoegd gezag en de handhaver (meer) helderheid te verschaffen over wanneer een materiaal een afvalstatus of een niet-afvalstatus moet krijgen. De werking van de instrumenten is steeds anders. Die werking vatten we hieronder samen:

- Een ministeriële regeling vertaalt met criteria voor het proces en product de bestaande voorwaarden voor einde-afval of bijproduct uit artikel 5 en 6 van de kaderrichtlijn afvalstoffen (hierna: KRA) naar een specifiek product. Een ministeriële regeling bindt alle betrokkenen
- Een handreiking legt de wetgeving en het beleid uit rondom afvalstof/niet-afvalstof, of gaat in op een specifiek materiaal en de daarbij behorende afwegingen met betrekking tot afvalstof/niet-afvalstof en is een handvat voor zowel overheden (beoordelaars) als bedrijven
- Een rechtsoordeel geeft een ‘ministeriële mening’ over de afvalstatus van een specifiek product (uitspraak over visie ministerie in een specifieke casus)

Dit hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen over de instrumenten samen. Een uitgebreidere beschrijving, en ook een beschrijving van andere wegen die een initiatiefnemer kan bewandelen om helderheid te krijgen en de instrumenten die door andere partijen in Nederland ingezet kunnen worden, zijn weergegeven in bijlage 1.

2.1 Regelingen: regelgeving over einde-afval of bijproducten

In een ministeriële regeling kan de minister regelen wanneer een materiaal in ieder geval een afvalstof is[3], of wanneer een materiaal een bijproduct is of een materiaal de einde-afvalfase heeft bereikt. In Nederland zijn twee van dit soort regelingen van kracht[4]

1. Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat (2015);
2. Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen (2015). Deze regeling gaat over ruwe glycerine uit de biodieselproductie en toepassing van dit materiaal om er onder andere chemicaliën van te maken[5]

[2] Er zijn twee soorten handreikingen: 1. Een algemene handreiking die ingaat op afval/niet-afval in de breedste zin van het woord. 2. Handreikingen die ingaan op een specifieke materiaalstroom.
[3] Zie artikel 1.1, tiende lid, Wet milieubeheer
[4] Beide regelingen zijn van voor de laatste wijziging van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen in 2018 en omzetting van deze wijziging in Nederlandse wetgeving (2020) waarmee de bevoegdheid van de minister is gewijzigd. Als nu een nieuwe regeling zou worden gemaakt, dan zal deze waarschijnlijk een iets andere vorm hebben.
[5] In de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen zijn voor twee van de vier voorwaarden uit de KRA criteria opgesteld. De andere voorwaarden moeten nog in ieder individueel geval worden getoetst.

Beide regelingen zijn gemaakt naar aanleiding van verzoeken van de betrokken brancheorganisaties. In beide gevallen was het al praktijk om het materiaal als product in te zetten. Directe aanleiding om met de regelingen aan de slag te gaan was dat er zich handhavingsacties over specifieke vrachten voordeden waar marktpartijen veel last van hadden. Bij de recyclinggranulaten ging het om handhavingsacties bij veel verschillende marktpartijen. Bij de ruwe glycerine ging het om handhaving bij één bedrijf. Om voor alle partijen helderheid te verkrijgen is er gekozen voor het opstellen van regelingen. De keuze voor een regeling is gebaseerd op de risico's die aanwezig zijn bij recyclinggranulaten door de mogelijke aanwezigheid van gevaarlijke stoffen als het proces niet goed georganiseerd is. Bij de ruwe glycerine is gekozen voor een regeling omdat daarmee in één keer helderheid ontstond. Handhavers hadden nieuwe regelgeving nodig om hun handhaving aan te passen aan de nieuwe situatie die meer geënt was op een circulaire economie.

Er is een begin gemaakt met het ontwerpen van een derde ministeriele regeling over de einde afval criteria voor het produceren van brandstoffen uit oliehoudende afvalstoffen. Het ontwikkelen van deze regeling is gestaakt voordat de regeling klaar was omdat er nog veel maatschappelijke discussie was over de wenselijkheid van het mengen van oliehoudende reststoffen in (scheeps)brandstoffen en de betrokkenheid van de branche bij het opstellen van de regeling.

2.1.1 Wettelijk kader

De Minister heeft de bevoegdheid om een regeling op te stellen die verduidelijkt wanneer een materiaal een afvalstof is of niet[6]. Via een dergelijke regeling vertaalt het ministerie via specifieke criteria (bijvoorbeeld samenstellingsvereisten) de voorwaarden van artikel 5 of 6 van de KRA zodat helder wordt op basis waarvan beoordeeld wordt of bijvoorbeeld sprake is van een bijproduct. Iedereen, van houder tot handhaver, weet dan exact waar de grens ligt tussen afvalstof en niet-afvalstof. Dit moet wel worden gedaan op basis van de voorwaarden zoals vermeld in artikel 5 en 6 van de KRA[7]. Wanneer een materiaal voldoet aan de criteria is het geen afvalstof, wanneer het materiaal niet voldoet aan de criteria is het wel een afvalstof. De vertaling van de voorwaarden vereist dat er een kwaliteitsborgingssysteem wordt voorgeschreven en dat er een ondertekende conformiteitsverklaring aanwezig is bij iedere getransporteerde partij materiaal. Als die niet aanwezig is, dan is het materiaal een afvalstof. Daarmee worden er via een regeling meer eisen gesteld aan het (productie)proces, dan wanneer een materiaal alleen op basis van de voorwaarden in artikel 5 of 6 van de KRA wordt beoordeeld. Nota bene: Een ministeriele regeling geldt alleen in Nederland. Bij overbrengen van afvalstoffen geldt altijd het zwaarste regime. Dus als een bevoegde autoriteit van een ander land vindt dat het materiaal een afvalstof is, dan is het materiaal voor de overbrenging in Nederland ook een afvalstof. Dat betekent dat alle afvalstoffenregels dan ook van toepassing zijn.

2.1.2 Werking in de praktijk

In praktijk werken de twee bestaande regelingen goed, zij geven aan waar de grens ligt tussen afvalstof en niet-afvalstof.

[6] Zie hiervoor de Wet milieubeheer artikel 1.1 in de leden 7, 9 en 10
[7] Deze voorwaarden zijn overgenomen in artikel 1.1 lid 6 en lid 8 van de Wet milieubeheer.

Daarmee dragen zij bij aan helderheid over wanneer iets een afvalstof is of niet. De stakeholders[8] die in hun bedrijfsvoering te maken hebben met de materialen waarover de regelingen gaan (recyclingranulaten en ruwe glycerine) zijn over het algemeen tevreden met de regelingen.
Zij hebben helder gekregen waar de scheidslijn ligt tussen afval en niet-afval. Ook toezichthouders zijn tevreden al bestond er in het begin van de glycerine-regeling enige onduidelijkheid over materialen die niet aan de criteria voldoen. Voor deze materialen geldt bij deze regeling dat zij per geval moeten worden bekeken.

2.1.3 Aandachtspunten

Op dit moment hebben de bestaande einde afval- of bijproductregelingen betrekking op een materiaal dat als secundaire grondstof wordt ingezet in een volgend proces. Pas in dat volgende proces wordt een product gemaakt. Vaak bestaan voor de (secundaire) grondstoffen geen productnormen en/of wetgeving. Het is belangrijk te realiseren dat als er geen normen voor de grondstof bestaan, het uitgebreid onderzoek vergt om de bandbreedtes van de criteria in een regeling op te kunnen stellen. Als na verloop van tijd blijkt dat bandbreedtes te ruim in de regeling zijn opgenomen en er ontstaan milieuhygiënische of gezondheidsproblemen door het gebruik van het product, dan is een bedrijf dat het einde-afvalproduct of bijproduct produceert niet verantwoordelijk/vervolgbaar als het zich aan de bandbreedtes heeft gehouden.

2.1.4 Optimalisatiemogelijkheden

Door regelingen te maken die de einde afval- of bijproductstatus vastleggen kan het ministerie in één keer voor meerdere spelers helder maken waar een materiaal aan moet voldoen om geen afvalstof (meer) te zijn. Om de ontwikkeling van regelingen te stimuleren bevelen we aan dat het ministerie brancheverenigingen actief uitnodigt om materiaalstromen aan te dragen voor het opstellen van een regeling.
Daarnaast heeft het ministerie de juiste informatie nodig om tot goede criteria te komen. Deze informatie bevindt zich met name bij brancheorganisaties en haar achterban. Met een onafhankelijke toets door onafhankelijke instellingen (RIVM), adviesbureaus of kennisinstituten, kan deze informatie worden ontsloten en beoordeeld.

2.2 Handreiking onbehandeld hout en de Leidraad afvalstof of product

Met handreiking en de leidraad maakt het ministerie het kader helder waartegen verschillende casussen kunnen worden afgewogen. Er zijn er op dit moment twee uitgegeven:

1. Handreiking onbehandeld hout (12-10-2017)[9];
2. Leidraad afvalstof of product: richtsnoeren voor de uitleg en toepassing van de begrippen ‘afvalstof’, ‘bijproduct’ en ‘einde-afvalstatus’[10] (1e versie juli 2018, meest recente versie oktober 2019)

[8] In het kader van dit project is gesproken met medewerkers van BRBS Recycling en MVO
[9] De handreiking onbehandeld hout is te vinden op https://www.afvalcirculair.nl/publish/pages/91875/handreiking_onbehandeld_hout_v1_01_12-10-2017.pdf
[10] De leidraad is te vinden op https://lap3.nl/publish/pages/138148/ienw_leidraad_afvalstof_of_product_jul2018.pdf

Van het eerste type handreiking kunnen er in principe meerdere gemaakt worden, ieder voor verschillende materialen. Het tweede type, de Leidraad afvalstof of product is de enige in zijn soort omdat daarin het algemene kader wordt uitgelegd voor afvalstof of niet-afvalstof voor alle verschillende casussen.

De eerste handreiking gaat over onbehandeld hout. De handreiking beschrijft verschillende casussen rondom het gebruik van onbehandeld hout als product, bijproduct en afvalstof. Ook wordt uitgelegd aan welke criteria moet worden voldaan om het onbehandelde hout als product te kunnen aanmerken. In deze handreiking gaat het om twee typen onbehandeld hout: 1. Hout dat vrijkomt bij snoei en bosbouwwerkzaamheden, 2. Hout dat vrijkomt in de timmerindustrie. Voor het eerste type hout is de gedachtelijn die wordt gevolgd in de handreiking inmiddels bevestigd door de rechter[11]. Aan het gebruik van onbehandeld hout zitten weinig milieu- en gezondheidsrisico's. Daarom lag een handreiking voor de hand.

De leidraad is een algemene leidraad waarin de regels en het beleid rondom afvalstof of niet worden uitgelegd, casussen worden beschreven, en waar achtergrondinformatie wordt gegeven zoals jurisprudentie. In het LAP3 wordt verwezen naar de leidraad:
Met deze leidraad worden aan de uitvoeringspraktijk handvatten aangereikt die kunnen worden gebruikt bij de toepassing van de definitie van het begrip 'afvalstoffen' ('zich ontdoen') en het gebruik van de voorwaarden of specifieke criteria voor bijproducten en einde-afvalstoffen. De leidraad bevat een overzicht van de relevante jurisprudentie en rechtsoordelen.

2.2.1 Wettelijk kader

In principe kan iedereen een handreiking opstellen, er is geen wettelijk kader dat het moeten of mogen schrijven van handreikingen bij een specifieke partij neerlegt. Omdat de inhoud van de handreiking passend is bij de bevoegdheid van het ministerie wordt aan een door het ministerie opgestelde handreiking uiteraard meer waarde gehecht dan aan die van ieder ander. De handreikingen zijn opgesteld om betrokkenen uit te leggen hoe het wettelijk kader over afvalstoffen, bijproducten en einde-afval moet worden toegepast op één (onbehandeld hout) of alle materiaalstromen. De houder van het materiaal blijft hoe dan ook verantwoordelijk voor het toetsen van het materiaal tegen de definitie van afvalstof en de voorwaarden om te komen tot een bijproduct of einde-afval. Hij wordt daarin nu alleen geholpen met een handreiking.

2.2.2 Werking in de praktijk

De specifieke *handreiking voor onbehandeld hout* wordt door de branche[12] zeer gewaardeerd. Als er vragen zijn over afval of niet-afval dan biedt de handreiking voldoende handvatten om die vragen te beantwoorden. Daarbij is de handreiking beperkt van omvang en, ook voor niet juridisch onderlegde personen, goed te begrijpen.

[11] Deze uitspraak is terug te vinden via de volgende URL:
https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2020:1744
[12] In het kader van dit project hebben we gesproken met de Algemene Vereniging Inlands Hout (AVIH)

De *Leidraad afvalstof of product* is een basisdocument dat uitgebreid bestudeerd moet worden voordat de lezer begrijpt hoe het kader voor de complexe afweging over afval of product in elkaar zit. Om vervolgens in een specifieke casus de afweging te maken, kan het zijn dat er meer informatie nodig is, zoals uitspraken in rechtszaken, bestaande rechtsoordelen, of uitgebreide kennis van specifieke wetgeving waarbinnen het materiaal moet gaan vallen als het een product is. Door de respondenten van de questionnaire wordt de leidraad sterk wisselend ervaren. Hij wordt aan de ene kant te theoretisch genoemd, en lastig te volgen, maar aan de andere kant ook heel goed omdat medewerkers van omgevingsdiensten nu veel beter weten waar het om gaat.

2.2.3 Aandachtspunten

De *Handreiking onbehandeld hout* en de *Leidraad afval of product* geven meer duidelijkheid over het toetsingskader en zorgen daarmee voor meer uniformiteit in beoordelingen. Omdat partijen, de handreiking deels maar vooral de leidraad, op verschillende manieren kunnen interpreteren, ontstaat er echter minder uniformiteit en duidelijkheid dan bij een ministeriele regeling of rechtsoordeel. Door zijn smallere scope en daarmee verdergaande diepgang geeft de *Handreiking onbehandeld hout* meer handvatten om tot een duidelijke uniforme afweging te komen dan de meer generieke Leidraad.

Een belangrijk aandachtspunt bij de leidraad is dat hij niet leidt tot rechtszekerheid, de leidraad geeft immers alleen uitleg en uiteraard geen bindende conclusie in de specifieke casus die nu onder handen is. In de zoektocht naar rechtszekerheid door een houder van een afvalstof of product speelt de leidraad daarom maar beperkt een rol. Voor de handreiking onbehandeld hout geldt in de kern hetzelfde. Ondanks dat er meer in detail wordt ingegaan op de criteria waaraan het materiaal moet voldoen om te worden gezien als bijproduct wordt de handreiking afgesloten met de melding dat de handreiking geen juridisch bindende status heeft.

2.2.4 Optimalisatiemogelijkheden

Een handreiking is geschikt als de materiaalstromen een laag risico met zich meebrengen voor het milieu en de menselijke gezondheid. Denk hierbij aan organische reststromen die initiatiefnemers in willen zetten als meststof/ bodemverbeteraar. Bij materiaalstromen met een laag risico is strikte handhaving minder van belang dan bij materiaalstromen met een hoger risico. Bij materiaalstromen waar meer risico’s bestaan voor milieu en menselijke gezondheid geeft een handreiking te weinig houvast, en zal de nog overblijvende onduidelijkheid zorgen voor handhavingsproblemen. Voor dergelijke stromen is een scherper en helder onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof nodig. Een ministeriele regeling ligt dan meer voor de hand.

Met het maken van handreikingen kan het ministerie meer regie nemen en sturen in het ophelderen van onduidelijkheid over afvalstof of niet-afvalstof. Met een handreiking kan relatief snel en eenvoudig duidelijkheid worden geschapen voor materialen met relatief laag risico. Hiermee kan een grote slag gemaakt worden in de transitie naar circulaire economie. Een handreiking hoeft niet altijd een apart document te zijn. Ook een tekst in het LAP of op een website kan al heel verhelderend werken.

De leidraad is een goed middel om de complexe materie rondom de afvalstofstatus zo helder mogelijk te maken. Het is van belang dat het ministerie de leidraad blijft aanvullen met recente casussen, rechtsoordelen en rechtszaken en de vertaling maakt naar een steeds concreter toetsingskader, omdat via casuïstiek steeds duidelijker wordt hoe het kader moet worden toegepast.

2.3 Rechtsoordelen

In een rechtsoordeel geeft het ministerie in een concreet geval zijn mening over de status van een materiaal: afval of niet. Dit rechtsoordeel wordt, geanonimiseerd, gepubliceerd op de website afvalcirculair.nl van Rijkswaterstaat zodat iedereen de rechtsoordelen in kan zien.

2.3.1 Wettelijk kader

In de Wet milieubeheer is de minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen om middels regelingen helderheid te verschaffen of een materiaal een afvalstof of een bijproduct is of de einde-afvalfase heeft bereikt. In de memorie van toelichting bij de wijziging van 1 juli 2020 wordt daarnaast beschreven dat het ministerie nog steeds rechtsoordelen afgeeft. Deze rechtsoordelen zijn niet bindend om de decentrale bevoegdheid van gemeenten en provincies niet te doorkruisen.

2.3.2 Werking in de praktijk

Veel initiatiefnemers vinden dat het doorlopen van het proces om tot een rechtsoordeel te komen lang duurt en stroperig is. Twee à drie jaar doorlooptijd is niet ongewoon. Vooral de voorwaarde waar gekeken wordt naar de effecten op menselijke gezondheid en het milieu kan zorgen voor een lange doorlooptijd. Dit is vooral als er gegevens en kennis ontbreken over samenstelling, de manieren van blootstellen en de daaropvolgende effecten van het materiaal gedurende het gebruik in een volgend leven en/ of in de dan weer volgende afvalfase.
Als een rechtsoordeel eenmaal is afgegeven zijn de initiatiefnemers erg tevreden over de helderheid die verkregen wordt over de status van hun materiaal. Dit komt omdat handhavers en bevoegde gezagen zich over het algemeen conformeren aan de conclusie die door het ministerie wordt getrokken in het rechtsoordeel.
Het is voor handhavers wel lastig om bij een inspectie te oordelen of wordt voldaan aan alle omstandigheden waarop het rechtsoordeel is gebaseerd. Dit komt omdat die omstandigheden niet in het rechtsoordeel zelf vermeld staan. Zo staan er bijvoorbeeld geen samenstellingseisen in. Iets dat wel in bijvoorbeeld een regeling is vastgelegd.
Er zijn verschillende initiatiefnemers die hun proces al ver hebben ontwikkeld of zelfs al fabrieken hebben gebouwd die “nog even vlug een einde-afval willen halen”. Naast dat een einde-afval niet iets is wat je aanvraagt en dan krijgt, het gaat tenslotte om een rechtsoordeel en geen besluit, leidt een late aanvraag voor een rechtsoordeel ertoe dat, er faalkosten kunnen optreden. Het is dus belangrijk om op tijd helderheid te verkrijgen, voordat onomkeerbare investeringen worden gedaan.

2.3.3 Aandachtspunten

De verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer ten opzichte van de beoordelaar is soms niet helemaal helder.

Uitgangspunt bij het aanvragen van een rechtsoordeel is dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het aanleveren van de benodigde informatie, maar in praktijk is dat soms slechts gedeeltelijk mogelijk. Dit is vooral het geval als er geen meetmethoden of afwegingskaders beschikbaar zijn om te bepalen of de risico's voldoende beheerst zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van medicijnresten of pathogenen in een nieuw product. In dat geval kan het RIVM ingeschakeld worden door Rijkswaterstaat om te adviseren over welke informatie nodig is en welke meetmethoden en boordeling van risico's moet worden toegepast. Daarmee ontstaat een gedeelde verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer en de overheid die ertoe kan leiden dat partijen op elkaar wachten.
Een rechtsoordeel wordt door verschillende partijen gezien als een besluit van het ministerie waar directe rechten aan kunnen worden ontleend. Dit is niet juist, maar omdat andere overheidsorganen de rechtsoordelen van het ministerie tot nu toe altijd volgen geeft een rechtsoordeel in praktijk veel zekerheid.

2.3.4 Verwachtingen

Bij rechtsoordelen is er een verschil in verwachtingen tussen de verschillende stakeholders over de rolverdeling. Initiatiefnemers verwachten dat na indienen van een casus er snel een positief oordeel komt over hun materiaal. Vaak wordt dit ingegeven door het feit dat er afnemers zijn.
De initiatiefnemer ziet zijn materiaal dan niet meer als een afvalstof. Deze verwachting wordt nog versterkt als de initiatiefnemer al een omgevingsvergunning milieu heeft voor de 'productie' van het materiaal waarvoor hij het verzoek indient.
In praktijk zijn er veel initiatiefnemers die op basis van zeer summiere informatie een beoordeling aanvragen. Daardoor kan de overheid hun verwachting (natuurlijk) niet waarmaken.
Initiatiefnemers verwachten verder dat de overheid duidelijk aan kan geven welke informatie nodig is om een goede afweging te maken. De initiatiefnemer is tenslotte verantwoordelijk voor het aanleveren van alle benodigde informatie, maar als hem niet duidelijk wordt gemaakt welke informatie er nodig is dan is het lastig daaraan te voldoen. In de praktijk is vaak van tevoren niet helder welke informatie nodig is en wordt de expertise van het RIVM ingezet om dit helder te krijgen, waarbij het RIVM ook een deel van de benodigde kennis aanlevert of onderzoek doet op basis van door de initiatiefnemer aangeleverde informatie. En de initiatiefnemer draagt wellicht ook deels bij aan het meedenken over het afwegingskader. Dit verschil in de formele rolverdeling en de verdeling in de praktijk, zorgt voor onduidelijkheid en verkeerde verwachtingen bij de verschillende stakeholders over de rollen en procedure.

2.3.5 Optimalisatiemogelijkheden

Om het proces van rechtsoordelen soepeler en sneller te laten verlopen is van belang dat initiatiefnemers beter weten wat er van hen wordt verwacht als ze de procedure van het aanvragen van een rechtsoordeel ingaan. Een initiatiefnemer is tenslotte formeel verantwoordelijk voor het aanleveren van de informatie die wordt gebruikt in het rechtsoordeel. Initiatiefnemers geven aan dat niet helder is welke informatie aangeleverd moet worden, of dat er regelmatig om extra informatie wordt gevraagd. Om de procedure efficiënter te laten verlopen is het van belang dat voorafgaand de procedure, de rolverdeling en de benodigde informatiedocumenten helder zijn en tijdens een startoverleg verder worden verduidelijkt.

Het is van belang dat initiatiefnemers tijdig hun aanvraag indienen. Er zijn diverse voorbeelden waarbij verzoeken voor rechtsoordelen worden gedaan terwijl processen al zijn ontwikkeld of zelfs fabrieken reeds zijn gebouwd. Door eerder in dat proces duidelijkheid te krijgen of een materiaal een afvalstof of product is kunnen faalkosten worden voorkomen. Rechtsoordelen kunnen hier een rol in spelen. Dit vraagt van het ministerie dat zij naar initiatiefnemers communiceert over het juiste moment van indienen van een verzoek om een rechtsoordeel, zodat de verwachtingen beter aansluiten.

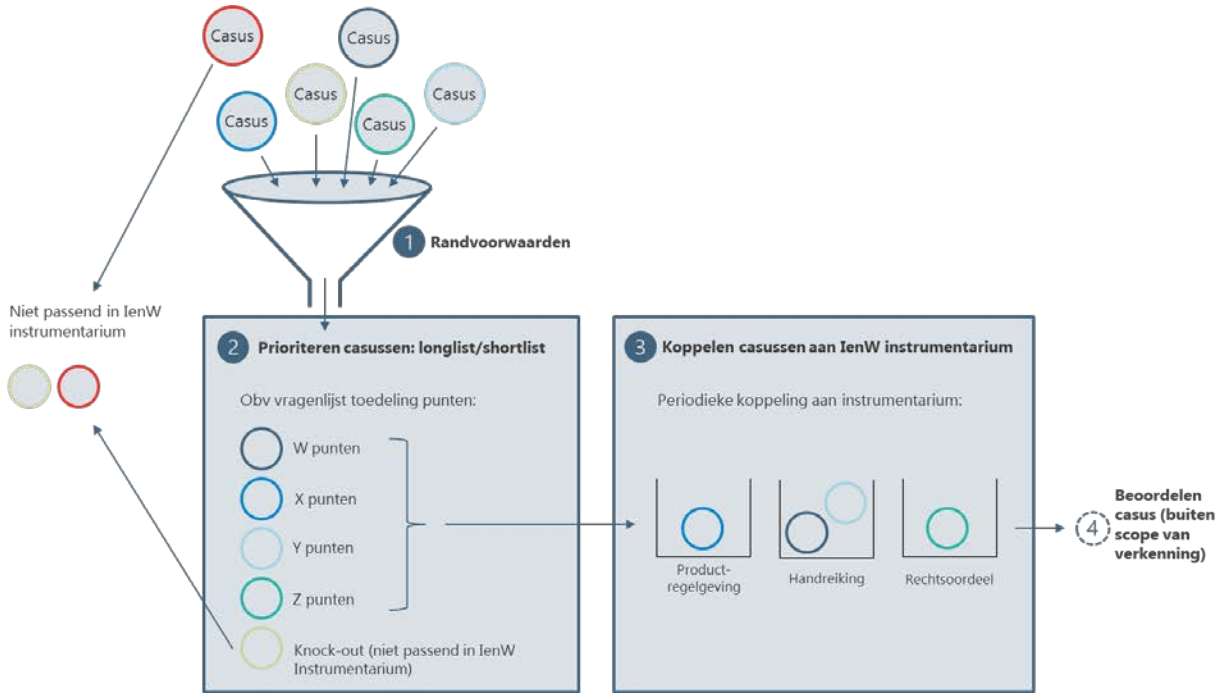
Er is een sterke wens om te versnellen en meer casussen in afzienbare tijd te kunnen beoordelen. In de afgelopen ongeveer 6 jaar zijn 29 rechtsoordelen afgegeven. Daarnaast liggen er nog ongeveer 30 casussen te wachten op een beoordeling. In deze verkenning is een heel beperkte inventarisatie gedaan naar casussen die voor inzet van de ministeriele instrumenten in aanmerking komen. Daarbij zijn ongeveer 40 casussen verzameld. Stel dat al deze 40 casussen een rechtsoordeel zouden moeten krijgen en de beoordelingscapaciteit blijft gelijk aan de huidige dan duurt het naar verwachting 8 jaar voordat over deze casussen helderheid is.
Door meer generieke instrumenten zoals regelingen en handreikingen in te zetten kunnen naar verwachting met dezelfde capaciteit aan beoordelaars meer casussen worden beoordeeld. De huidige capaciteit voor het afgeven van rechtsoordelen (of het inzetten van de andere instrumenten) is daarmee te klein voor het binnen afzienbare tijd (1 à 2 jaar) verwerken van alle casussen waarover helderheid gewenst is. Om alle rechtsoordelen binnen afzienbare tijd af te ronden is uitbreiding van de beoordelingscapaciteit in onze ogen noodzakelijk. Dit kan zijn gelegen in een andere, snellere werkwijze voor de beoordeling of het uitbreiden van het aantal medewerkers bij Rijkswaterstaat en het RIVM dat de beoordelingen kan uitvoeren. Vooral de capaciteit bij het RIVM lijkt een beperkende factor, omdat voor veel casussen geen beoordelingskader beschikbaar is, en dus wetenschappelijk onderzoek moet worden gedaan naar de risico's die mogelijk ontstaan bij toepassen van het secundaire materiaal. Het RIVM heeft met het opstellen van de rapportage *Creating Safe and Sustainable Material Loops in a Circular Economy* een begin gemaakt met het efficiënter kunnen beoordelen van de risico's voor milieu en de menselijke gezondheid.

3 Resultaten verkenning afwegingskader

Het ministerie van IenW heeft gevraagd om als onderdeel van de verkenning een afwegingskader te ontwikkelen om casussen te prioriteren resulterend in een longlist en een koppeling te maken met het juiste IenW-instrumentarium (regelingen, handreikingen, rechtsoordelen). Aanvullend heeft het ministerie gevraagd generieke randvoorwaarden te ontwikkelen waar de casus in ieder geval aan moet voldoen om beoordeeld te worden met het afwegingskader.

In de volgende paragrafen gaan we eerst in op deze randvoorwaarden van het ministerie om een casus in behandeling te nemen via één van de drie instrumenten (paragraaf 3.1) en hoe die door het ministerie in de praktijk kunnen worden gebracht. Vervolgens gaan we in op het afwegingskader waarmee een prioritering van de ingediende casussen wordt gegenereerd (paragraaf 3.2) en op welke wijze een koppeling gemaakt kan worden tussen de casussen en het juiste IenW-instrument (paragraaf 3.3.).

In onderstaande figuur staat visueel weergegeven hoe de drie onderdelen met elkaar samenhangen. Dit wordt in de paragrafen 3.1 t/m 3.3 verder toegelicht.



Figuur 3.1 Schematische weergave van de stappen in het afwegingskader

Dit hoofdstuk presenteert op basis van het onderzoek ons voorstel voor het afwegingskader zoals het ministerie dit toe zou kunnen passen. Het afwegingskader zoals in dit hoofdstuk staat beschreven is het resultaat dat we hebben ontwikkeld op basis van de input van de begeleidingscommissie en de klankbordgroep en eigen ervaring. Voor het in de praktijk brengen van dit afwegingskader is een aantal extra stappen nodig. Daarom gaan we in paragraaf 3.2.3 verder in op de mogelijkheden maar ook beperkingen van dit afwegingskader.

3.1 Randvoorwaarden voor casussen

3.1.1 Uitgangspunten

Voor zowel de indieners van casussen (materiaal-toepassingscombinatie) als voor het ministerie is het van belang scherp te duiden wat de randvoorwaarden zijn om een casus al dan niet in behandeling te nemen.

Deze randvoorwaarden kunnen ingezet worden in de communicatie richting indieners van casussen om helderheid te verschaffen wat de kaders zijn voor de beoordeling door het ministerie.

Voor het formuleren van de randvoorwaarden hanteren we daarom twee uitgangspunten:
1. De randvoorwaarden zorgen voor het uitselecteren van evident niet-wenselijke initiatieven
2. De randvoorwaarden zijn hanteerbaar en proportioneel

De randvoorwaarden moeten er dus voor zorgen dat evident niet-wenselijke initiatieven worden uitgeselecteerd (bijvoorbeeld omdat ze botsen met de circulaire economie, of wetgeving die zorgt voor bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid), voordat de procedure van één van de instrumenten wordt doorlopen. Hiermee wordt voorkomen dat allerlei casussen of anderszins problematiek met betrekking tot wetgeving en circulaire economie in de breedste zin van het woord terecht komt in het afwegingskader en daar beslag legt op beoordelingscapaciteit. Dit loket is uitsluitend bedoeld voor casussen waar helderheid gewenst is over de afvalstof of niet-afvalstof status, en niet voor het wegnemen van andere belemmeringen die de transitie naar de circulaire economie vertragen. Taak van het ministerie is om helder te maken naar welk instrumentarium dit loket leidt, op welke selectiecriteria wordt beoordeeld en eventuele andere loketten te beschrijven. Op basis van deze informatie kan de indiener zelf een beoordeling maken of zij bij het ministerie aan het juiste loket is. De randvoorwaarden moeten dus zorgen voor verwachtingenmanagement.

Ten tweede is van belang dat de randvoorwaarden hanteerbaar en proportioneel zijn. Het is niet passend om de randvoorwaarden via invulvelden en bijbehorende harde waardering te operationaliseren en te toetsen. Dit vraagt namelijk om extra informatievoorziening ter onderbouwing door de indiener en om extra beoordelingscapaciteit van het ministerie. Het gaat hier tenslotte alleen om een afwegingskader waarmee wordt geprioriteerd en waarmee toe te passen instrumenten worden voorgesteld. Het enige doel van het afwegingskader is om de beoordelingswerkzaamheden die daarna volgen zo effectief mogelijk te laten plaatsvinden. Om deze reden adviseren we om de randvoorwaarden kwalitatief te duiden waarna de indiener zelf de toetsing uitvoert en daarmee inzicht krijgt in de kansrijkheid van de eigen aanvraag.

3.1.2 Verdere uitwerking van de randvoorwaarden

Wij komen tot de volgende lijst met randvoorwaarden voor het verkrijgen van helderheid over de (niet-)afvalstatus via één van de drie instrumenten van het ministerie. Deze hebben we opgesteld mede op basis van gesprekken met de klankbordgroep en de begeleidingscommissie.
1. De casus voldoet aan de voor de producten geldende wetgeving
2. De beoordelingsprocedure door het ministerie is de juiste en meest passende procedure om te doorlopen
3. De casus scoort naar verwachting goed op de selectiecriteria op basis waarvan de casus geprioriteerd wordt

Deze eerste randvoorwaarde draagt eraan bij dat alle evident niet-passende casussen uit de procedure worden gefilterd. Doel van deze stap is dat de initiatiefnemer zelf beoordeelt of de casus passend is binnen de huidige wetgeving. Dit vraagt van het ministerie dat de indiener op weg wordt geholpen waar de wettelijke belemmeringen in kunnen zitten zodat de aanvrager zelf een eerste toets kan uitvoeren.
Daarnaast vraagt het van het ministerie dat zij aangeeft waar een casushouder terecht kan als zijn casus door de huidige wetgeving wordt tegengehouden en de casus in zijn ogen wel bijdraagt aan de circulaire economie. Als uit deze zelftoets blijkt dat het materiaal waarvoor het verzoek wordt ingediend niet aan de wetgeving voldoet, wordt er verwezen naar het Meldpunt Regelgeving. Wellicht kan ook worden gewezen op de afwijkingsprocedure die doorlopen dient te worden bij strijdigheid met een minimumstandaard in het landelijk afvalbeheerplan (LAP3, Beleidskader A.2.6). Dit is een procedure die alleen kan lopen als een omgevingsvergunning moet worden verleend. De primaire verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de randvoorwaarden ligt bij de initiatiefnemer zelf.

De tweede randvoorwaarde is dat de beoordelingsprocedure de juiste en meest passende procedure is om te doorlopen. Er zijn casussen die beter passen in een andere procedure van een ander bevoegd gezag (bijvoorbeeld omgevingsvergunning milieu et cetera) of passen in een reeds bestaand beoordelingskader (bestaande handreiking, EU-verordening, regeling). Ook voor deze casussen geldt dat het niet nodig is dat de aanvraag door de gehele procedure gaat. Ook hier is het van belang dat het ministerie de informatie over de andere procedures en beoordelingskaders aan de potentiële aanvrager verschaft zodat die deze beoordeling uit kan voeren[13].

Tot slot is een randvoorwaarde dat de casus naar verwachting een hoge prioriteit krijgt bij het doorlopen van het afwegingskader. Dit vraagt om bij voorbaat te communiceren over de criteria op basis waarvan de casussen geprioriteerd worden (zie paragraaf 3.2). Dit zorgt voor verwachtingenmanagement en maakt het mogelijk voor de aanvrager om een inschatting te maken van de kansrijkheid om met zijn casus in aanmerking te komen voor een beoordeling. Een indiener wordt hiermee ontmoedigd om een casus in te dienen die niet bijdraagt aan de circulaire economie. Een dergelijke casus zal onderaan de lijst komen en het zal zeer lang duren voordat hij voor beoordeling in aanmerking komt.

Door bij voorbaat helder te communiceren welke uitgangspunten het ministerie hanteert voor een circulaire economie, kan hier later ook naar worden gerefereerd wanneer een casus lang op de wachtlijst staat. Hieronder doen we een voorzet hoe het ministerie deze uitgangspunten kan duiden:

[13] Bijlage 1 ‘Beschrijving instrumenten van het ministerie om meer duidelijkheid te geven over status afval of product’ kan hiervoor als basis dienen.

Een casus is passend in een circulaire economie, wanneer:

- Grondstoffen in de keten behouden blijven, bij voorkeur over meerdere cycli.
  Denk aan initiatieven die:
  - Het gebruik van (primaire) grondstoffen beperken en/of (voorbereiding voor) hergebruik stimuleren
  - Leiden tot meer gebruik van recyclaat
  - Zorgen dat materialen of afvalstoffen die nu nog worden verbrand (zowel als verwijdering als nuttige toepassing) of gestort worden afgebogen naar recycling
  - Zorgen dat recycling van de grond komt voor materialen die nu nog minder hoogwaardig of helemaal niet worden gerecycled
- Geen gevaarlijke stoffen (of andere risico's, bijvoorbeeld pathogenen) in de keten worden geïntroduceerd of in de keten blijven die gevolgen/risico's hebben voor de menselijke gezondheid
- De milieu-impact gelijk of lager is bij inzet van de nieuwe grondstof.
  Denk aan initiatieven die:
  - Zijn gericht op het beperken van emissies of energiegebruik zonder dat dit gepaard gaat met minder recycling of hergebruik

Bij het uitwerken van deze randvoorwaarden is het vanuit het oogpunt van verwachtingenmanagement verstandig ook informatie op te nemen over de procedure die volgt na het afwegingskader. Bijvoorbeeld: Van een initiatiefnemer wordt verwacht dat hij de benodigde informatie aanlevert die nodig is voor een inhoudelijke beoordeling. Maar ook dat als er bij het beoordelen van de casus geen wettelijk kader blijkt te bestaan, er dan nog meetmethoden en beoordelingskaders opgesteld moeten worden om risico's te beperken. Dit is een langdurig proces en dan wordt er van de initiatiefnemer verwacht dat hij ook zijn kennis inbrengt bij het opstellen van een dergelijk afwegingskader.

3.2 Afwegingskader voor het prioriteren van de aanvragen

3.2.1 Algemene werking van het kader

Om zo effectief mogelijk om te gaan met de beschikbare capaciteit voor het beoordelen van casussen is de wens om vooral de casussen op te pakken die het meest bijdragen aan de circulaire economie. Hiervoor zijn prioriteringscriteria opgesteld op basis van input van verschillende stakeholders. De prioriteringscriteria zijn getoetst bij verschillende stakeholders. Alle prioriteringscriteria zijn geoperationaliseerd zodat zij voor iedere casus zo eenduidig mogelijk ingevuld kunnen worden. Wij zien voor ons dat initiatiefnemers de gegevens over hun casus in een webformulier kunnen invullen. Met een ondertekening garanderen zij dat de ingevulde gegevens naar waarheid zijn ingevuld. Direct na indienen kan door een beoordelaar worden gecontroleerd of de ingevulde gegevens compleet zijn en of er op het eerste gezicht (gebaseerd op kennis van de beoordelaar) geen onzin is ingevuld. Dan kan er eventueel worden gevraagd om aanvullende gegevens.

Periodiek, bijvoorbeeld eens per 3 tot 6 maanden worden alle casussen op ‘de voorraadlijst’ waarvoor de beoordeling nog niet is opgestart op volgorde gezet en worden de instrumenten aan de casussen gekoppeld (zie voor de koppeling van de instrumenten de volgende paragraaf). Op dat moment krijgen de initiatiefnemers te horen op welke plaats zij op de ranglijst staan en welk instrument naar verwachting wordt ingezet.
Bij een volgende periodieke beoordeling krijgen de casussen die al op de vorige ranglijst stonden een bonus van bijvoorbeeld vijf punten zodat casussen die inhoudelijk wat minder scoren uiteindelijk toch aan de beurt komen voor de inhoudelijke beoordeling.

Bij de periodieke beoordeling vindt ook een snelle inhoudelijke controle plaats van de ingevulde gegevens zodat een initiatiefnemer niet beloond wordt voor het te rooskleurig invullen van de vragenlijst. Als een casus voor de inhoudelijke afvalstof/niet-afvalstof beoordeling wordt opgepakt dan wordt er een grondigere beoordeling worden gedaan van de ingevulde gegevens, en als blijkt dat de gegevens niet naar waarheid zijn ingevuld dan wordt de inhoudelijke beoordeling van de casus in deze periode niet opgepakt en worden de incorrecte gegevens gecorrigeerd voor de volgende ranglijst. Eventueel kan de casus bij opgave van te rooskleurige gegevens een aftrek van punten krijgen zodat hij lager op de prioriteitenlijst komt en nog langer zal moeten wachten.

3.2.2 Prioriteitencriteria en hun operationalisering

Initiatiefnemers hebben hun casus tijdens deze verkenning aangemeld door een vragenlijst in te vullen. Tijdens dit onderzoek is een Microsoft Forms vragenlijst gebruikt. Als er besloten wordt dit voorstel voor de opzet van het afwegingskader over te nemen dan zal een uiteindelijke versie van het afwegingskader op een webpagina moeten worden geprogrammeerd. De vragenlijst is zowel bedoeld voor materialen die nu al in praktijk worden verhandeld en waar verduidelijking nodig is, als voor materialen die in de toekomst nog verhandeld zullen gaan worden en waar initiatiefnemers helderheid willen krijgen.

De prioriteringscriteria zijn te verdelen in drie categorieën:
1. Te behalen verbetering voor het milieu
2. Maatschappelijke relevantie
3. Volwassenheid/volledigheid van de casus

Bij een beperkte capaciteit om de (niet-)afvalstatus van een materiaal te beoordelen is het van belang om die capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten. Omdat het circulaire beleid van het Rijk erop gericht is om de negatieve milieu-impact van onze economie te verlagen is het vanuit het algemeen belangrijk om de casussen waarmee de milieu-impact naar verwachting het meest kan worden verlaagd als eerste op te pakken.

Hetzelfde geldt voor de maatschappelijke relevantie. Casussen waar veel partijen mee worstelen of waar veel kosten mee bespaard of opbrengsten mee kunnen worden gegenereerd zijn voor het algemeen belang relevanter dan casussen waar maar één partij mee worstelt of waar nauwelijks kosten mee worden bespaard. De beperkte capaciteit kan dan beter op de eerste categorie worden ingezet.

Het beoordelen van casussen waar veel informatie ontbreekt, of waar de initiatiefnemer nog veel moet ontwikkelen kost veel tijd voor een beoordelaar om de juiste informatie boven water te krijgen die nodig is om tot een eindoordeel te komen over de (niet-)afvalstof status. In diezelfde tijd kunnen mogelijk meerdere casussen worden beoordeeld waarvan de informatie wel compleet is. Daarom is het effectief om de casussen waarvan de voor een beoordeling benodigde informatie compleet is (“laaghangend fruit”) als eerste op te pakken. Initiatiefnemers van casussen waar nog veel onbekend is kunnen zelf meer informatie verzamelen die nodig is om een casus te beoordelen, daarmee komen ze dan vanzelf hoger op de prioriteitenlijst.

Tabel 3.1 Overzicht van de vragen en de operationalisering.

Nr.	Vraag	Invulmogelijkheden met scoring	Weeg-factor
1	Datum van indienen	<Datum>	NVT
Milieuvragen			
2	Staat het materiaal dat wordt vervangen tussen de 64 grondstoffen op de lijst van de grondstoffenscanner van TNO? Zie https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/circulaire-economie/kennisplein-grondstoffen/grondstoffenscanner	Ja: 5 punt Nee: 0 punten	1
3	Welk volume aan dit materiaal zal naar verwachting worden vervangen in het eerste jaar na het verkrijgen van helderheid over de status, als de status niet-afvalstof is?	0 – 0,1 kton: 1 punt 0,1 – 1 kton: 2 punten 1 – 10 kton: 3 punten 10 – 100 kton: 4 punten > 100 kton: 5 punten	1
4	Welk volume aan dit materiaal zal naar verwachting worden vervangen vijf jaar na het verkrijgen van helderheid over de status, als de status niet-afvalstof is?	0 – 0,1 kton: 1 punt 0,1 – 1 kton: 2 punten 1 – 10 kton: 3 punten 10 – 100 kton: 4 punten > 100 kton: 5 punten	1
5	Hoeveel hoger is de verwaarding ten opzichte van dan de minimumstandaard in de afval hiërarchie in LAP3? https://lap3.nl/beleidskader/deel-a-algemeen/a4-algemene/	Lager dan de minimum standaard: -2,5 punten Gelijk aan de minimumstandaard: 0 punten 1 trede hoger dan de minimumstandaard: 2,5 punten Meer dan 1 trede hoger dan de minimumstandaard 5 punten	1
6	Hoe verhouden de emissies naar lucht (inclusief broeikasgassen) zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen 5 punten Gelijke milieu-impact als de grondstof die wordt vervangen 0 punten	1

Nr.	Vraag	Invulmogelijkheden met scoring	Weeg-factor
		Hogere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen -5 punten Onbekend 0 punten	
7	Hoe verhouden de emissies naar water zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen 5 punten Gelijke milieu-impact als de grondstof die wordt vervangen 0 punten Hogere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen e -5 punten Onbekend 0 punten	1
8	Hoe verhouden de emissies naar bodem zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen 5 punten Gelijke milieu-impact als de grondstof die wordt vervangen 0 punten Hogere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen -5 punten Onbekend 0 punten	1
9	Hoe verhoudt de diffuse verspreiding van gevaarlijke stoffen/pathogenen/invasieve exoten zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen 5 punten Gelijke milieu-impact als de grondstof die wordt vervangen 0 punten Hogere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen -5 punten Onbekend 0 punten	1
10	Hoe verhoudt het grondstoffenverbruik zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen 5 punten Gelijke milieu-impact als de grondstof die wordt vervangen 0 punten Hogere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen -5 punten Onbekend 0 punten	1
11	Hoe verhoudt het energiegebruik zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen 5 punten Gelijke milieu-impact als de grondstof die wordt vervangen 0 punten Hogere milieu-impact dan de grondstof die wordt vervangen -5 punten Onbekend 0 punten	1

Nr.	Vraag	Invulmogelijkheden met scoring	Weeg-factor
12	Hoe is de verwachting dat de milieu-impact zich ontwikkelt in de komende 5 jaar.	Milieu-impact wordt lager dan de huidige milieu-impact 5 punten Milieu-impact blijft gelijk 0 punten Milieu-impact wordt hoger dan de huidige milieu-impact -5 punten	1
Maatschappelijke relevantie			1
13	Hoeveel ontdoeners/leveranciers van het materiaal zijn er?	1: 0 punten Meer dan 1: 5 punten	1
14	Hoeveel afnemers van het materiaal zijn er?	1: 0 punten Meer dan 1: 5 punten	1
15	Bestaat er een samenwerking/alliantie om de casus te ontwikkelen?	Ja: 5 punten Nee: 0 punten	1
16	Wat zijn de kosten die per ton worden bespaard ten opzichte van de conventionele (afval) route?	Geen kostenbesparing: 0 punten 0 – 10 Euro: 1 punt 10 – 50 Euro: 2 punten 50 – 100 Euro: 3 punten > 100 Euro: 5 punten	1
Volwassenheid van het initiatief			1
17	Wordt het materiaal al verhandeld als niet-afvalstof?	Ja: 5 punten Nee: 0 punten	1
18	De casus zal worden beoordeeld door een expert van het ministerie van IenW. Is de aan te leveren informatie hiervoor op orde?	Webtoets niet ingevuld: 0 punten Webtoets ingevuld, niet alle antwoorden zijn onderbouwd: 2,5 punten Webtoets ingevuld, alle antwoorden zijn onderbouwd: 5 punten	1
19	Is er een wettelijk kader beschikbaar voor het materiaal dat gemaakt gaat worden?	Wettelijk kader is (nog) niet beschikbaar: 0 punten Wettelijk kader is beschikbaar: 5 Punten	1
20	Is er een wettelijk kader beschikbaar voor het product dat met het materiaal gemaakt gaat worden?	Wettelijk kader is (nog) niet beschikbaar: 0 punten Wettelijk kader is beschikbaar: 5 Punten	1

In de bovenstaande tabel zijn de vragen die bij de prioriteringscriteria horen weergegeven, samen met de operationalisering. In de loop van de verkenning zijn nog meer prioriteringscriteria naar voren gekomen, die we uiteindelijk niet in het afwegingskader hebben opgenomen. Zie voor de afwegingen over het al dan niet opnemen van prioriteringscriteria bijlage 2. Iedere vraag kan worden beantwoord met meerkeuzemogelijkheden waar iedere keer verschillende waardering bij hoort. Bij iedere vraag kan maximaal 5 punten worden gescoord. Meestal is het minimum 0 punten, maar in enkele gevallen kunnen negatieve punten worden gescoord, bijvoorbeeld als de milieugevolgen negatiever zijn dan de gebruikelijke verwerkingswijze. De score die een casus

krijgt, is een optelling van alle gescoorde punten op alle vragen. Eventueel kan er een wegingsfactor aan bepaalde vragen worden gehangen, of aan een specifieke categorie van vragen.
In de stakeholdersessies kwam naar voren dat vooral het milieubelang zwaar meegewogen zou moeten worden. Omdat er in de categorie milieu 11 vragen zitten en in de andere twee categorieën maar 4 vragen weegt op dit moment de categorie milieu 2,75 keer zwaarder mee dan de andere twee categorieën. Daarom is er voor gekozen de weegfactor voor alle afzonderlijke vragen op 1 te zetten. Als er een andere politieke keuze gemaakt wordt dan kan deze tot uiting gebracht worden door weegfactoren anders dan 1 te gebruiken.

3.2.3 Mogelijkheden en beperkingen van het prioriteringskader

Mogelijkheden:

- Op basis van een beperkt aantal vragen kan een ranglijst gemaakt worden die aangeeft welke casus vanuit algemeen belang als eerste opgepakt zou moeten worden
- Door de ranglijst periodiek te publiceren wordt bij de indieners helder wanneer bij benadering hun casus inhoudelijk beoordeeld zal worden
- Doordat bij iedere prioriteringsronde de al op de lijst staande casussen extra punten krijgen komen alle casussen op den duur aan de beurt. In totaal kunnen 95 punten worden verdiend door op alle 19 vragen maximaal te scoren. De best scorende casus op de longlist kwam tot 77,5 punten. De slechtst scorende op 28,5. Bij driemaandelijkse prioriteringsrondes en 5 bonuspunten per prioriteringsronde zou de slechtst scorende casus na 2,5 jaar boven het puntentotaal van de huidige best scorende casus komen, en dus eerder voor inhoudelijke beoordeling in aanmerking komen dan een vergelijkbare best scorende casus die na die 2,5 jaar wordt ingediend. Hoe lang “op den duur” is kan worden gefinetuned door verhogen of verlagen van het aantal bonuspunten dat een casus krijgt bij een prioriteringsronde

Beperkingen:

- Het afwegingskader moet aan de ene kant zo eenvoudig mogelijk zijn zodat het voor iedereen inzichtelijk is. Aan de andere kant moet recht worden gedaan aan de complexiteit van het afwegen van verschillende casussen tegen elkaar. Bij voorkeur hadden we slechts 5 vragen gezien waarmee alle invalshoeken waren afgedekt. Aan de andere kant zijn er door stakeholders nog veel meer prioriteringscriteria aangedragen dan in dit voorstel voor een afwegingskader is opgenomen
- Het aantal vragen is zo beperkt mogelijk gehouden, maar toch zijn het al 19 vragen. Omdat de meeste vragen gesloten zijn (multiple choice) kan de aanvraag wel binnen een uur worden ingevuld. Nog meer vragen toevoegen zoals de stakeholders hadden gewild is ongewenst omdat anders wordt de prioritering een te zware belasting voor de indiener en voor de beoordelaar
- Ondanks de zo eenduidig mogelijke operationalisering kan er verschil van mening ontstaan over hoe de tool ingevuld moet worden. Via een helpdesk zou hier in kunnen worden ondersteund

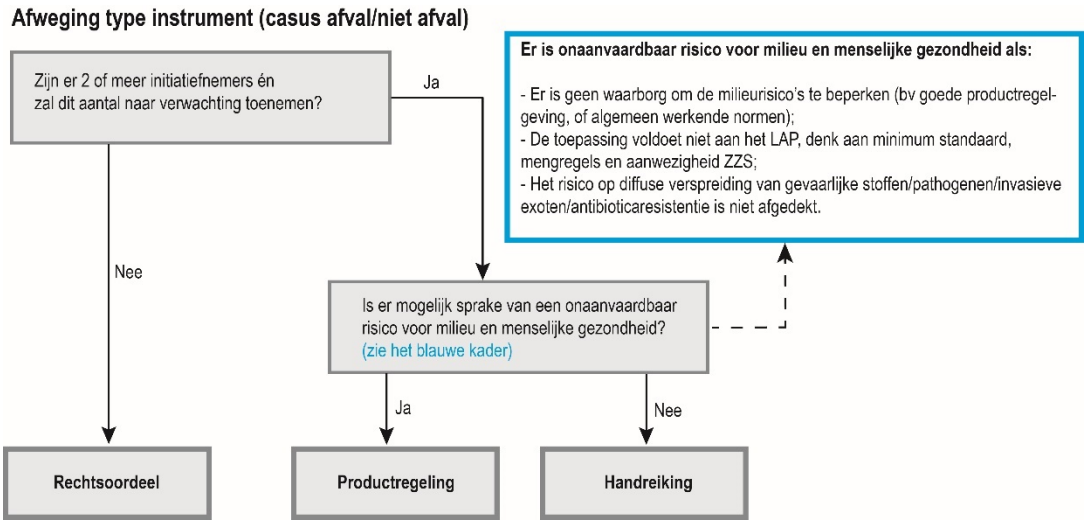
- Het invullen van de vragenlijst is een momentopname. Door veranderingen in de maatschappij of veranderingen op het vlak van wetenschappelijke inzichten, zouden de vragen anders beantwoord kunnen worden, waardoor de ranglijst niet meer een juiste volgorde weergeeft.
  Dit kan worden ondervangen door voor iedere periodieke beoordeling initiatiefnemers de mogelijkheid te geven hun ingediende antwoorden te herzien, zodat de prioritering kan worden gemaakt op basis van de meest recente informatie
- De vragenlijst kan gezien worden als een self-assessment van de initiatiefnemer waarbij de verantwoordelijkheid voor het naar waarheid invullen van de vragen ook bij de initiatiefnemer ligt. Risico is dat initiatiefnemers wenselijke antwoorden gaan geven om vervolgens zo hoog mogelijk op de prioriteringslijst te komen. In het beoordelingsproces of het materiaal een afvalstof is of niet kan dit worden gecontroleerd. Wanneer tijdens het beoordelingsproces blijkt dat onjuiste informatie is gegeven waardoor de casus te hoog op de lijst is gekomen, wordt de puntenverdeling alsnog aangepast en belandt de casus lager op de prioriteitenlijst. Eventueel kan er nog een aftrek worden gedaan om afschrikkend te werken

3.3 Het koppelen van casuïstiek aan instrumentarium

Nadat de casussen zijn geprioriteerd moet bij iedere casus het juiste instrument worden gekozen. Dit kan niet worden gedaan door de initiatiefnemer omdat hiervoor informatie nodig is van andere ingediende casussen. Deze afweging zal dus moeten worden uitgevoerd door ambtenaren van Rijkswaterstaat of het ministerie. Deze afweging gaat in twee stappen:

1. Bepalen van het aantal casussen dat min of meer gelijk is
2. Bepalen of er (veel) risico voor milieu en de menselijke gezondheid is gemoeid met de casus

Dit is weergegeven in figuur 3.1. Een toelichting op de stappen staat in de subparagrafen onder het figuur



Figuur 3.1 Grafische weergave van de afweging welk instrument het beste kan worden toegepast

3.3.1 Afweging van het aantal casussen

Als periodiek de lijst van casussen wordt doorlopen moet voor iedere casus worden bekeken of nog andere gelijksoortige casussen op de lijst staan. ‘Gelijksoortig’ betekent dat de casussen over ongeveer hetzelfde materiaal uit een bepaald proces en een gelijke toepassing gaan.
Als er geen andere gelijksoortige casussen op de lijst staan dan is het aangewezen instrument een rechtsoordeel. Ook als er maar twee gelijksoortige casussen zijn ingediend en de verwachting is dat dit er niet meer worden dan is het instrument rechtsoordeel het meest passend. Een regeling is dan een te zwaar middel, en een handreiking zou dezelfde inhoud hebben als het rechtsoordeel. Als er twee of meer gelijksoortige casussen zijn ingediend door verschillende initiatiefnemers en de verwachting is dat er meer partijen met gelijksoortige casussen worstelen, dan liggen handreikingen of regelingen meer voor de hand. Hoe de keuze tussen die twee instrumenten wordt gemaakt staat in de volgende paragraaf.

3.3.2 Inschatting van het milieurisico

Van de twee of meer casussen wordt vervolgens een inschatting gemaakt of er milieu- of gezondheidsrisico’s ontstaan als het materiaal als niet-afvalstof wordt beschouwd[14]. Er ontstaan milieu- of gezondheidsrisico’s als bij het toepassen als product de volgende situaties ontstaan:

- Er is geen waarborg om de milieurisico’s te beperken (bijvoorbeeld goede productregelgeving, of algemeen werkende normen)
- De toepassing voldoet niet aan het LAP, denk aan minimumstandaard, mengregels en aanwezigheid ZZS
- Het risico op diffuse verspreiding van gevaarlijke stoffen/pathogenen/invasieve exoten/antibioticaresistentie is niet afgedekt

Als er milieurisico’s ontstaan als het materiaal als niet-afvalstof wordt toegepast dan ligt het voor de hand om het instrument regeling toe te passen. In de regeling kunnen criteria worden vastgelegd waardoor deze milieurisico’s worden beperkt. Uiteraard gaat er een inhoudelijke beoordeling van de casussen aan vooraf of de casussen überhaupt in aanmerking komen voor einde afval. Als de risico’s bijvoorbeeld niet via een regeling kunnen worden beperkt, dan ligt het voor de hand om het materiaal een afval te laten zijn, omdat in de afvalregelgeving de risico’s zijn beheerst.

Als de milieurisico’s zonder extra criteria aanvaardbaar zijn als het materiaal als niet-afvalstof wordt toegepast dan ligt het voor de hand om een handreiking op te stellen. Met deze handreiking in de hand kunnen de verschillende stakeholders dan voor een specifieke in overleg naar verwachting wel tot een gezamenlijke conclusie komen. De op te stellen handreiking kan wellicht wat breder worden ingestoken dan de tot dan toe ingediende casussen, zodat ook toekomstige casussen worden afgedekt door de handreiking.

[14] In het RIVM rapport *Creating Safe and Sustainable Material Loops in a Circular Economy* staat meer informatie over het beperken van dit soort risico’s. De gedachten achter dat rapport kunnen ook worden toegepast bij de afweging tussen handreiking of regeling.

3.3.3 Iteratief proces

Het periodiek doorlopen van de casussen zal leiden tot een iteratief proces. De casussen die gebundeld kunnen worden aangepakt krijgen allemaal de prioriteit van de hoogst scorende casus in de bundel. De score van die hoogst scorende casus wordt eventueel aangepast op basis van de maatschappelijke relevantie, die is geoperationaliseerd in het aantal partijen dat betrokken is. Als bij de hoogst scorende casus minder partijen ingevuld waren dan op basis van alle betrokken partijen in de bundel van casussen kan worden afgeleid, dan wordt het aantal partijen opgehoogd en de score navenant opgehoogd.

3.3.4 Bij voortschrijdend inzicht kan het instrument worden aangepast

Het afwegingskader voor prioritering en keuze van instrument wordt doorlopen op basis van summiere informatie die door een initiatiefnemer is ingediend. Hiervoor is gekozen om een initiatiefnemer niet meer informatie te laten verzamelen en verstrekken dan noodzakelijk. Dit heeft echter als gevolg dat wanneer de casus inhoudelijk beoordeeld gaat worden er meer informatie nodig zal zijn, en dat wanneer die aanvullende informatie verzameld is er mogelijk een andere afweging gemaakt moet worden. De casussen blijken bijvoorbeeld na verloop van tijd toch niet zo gelijksoortig te zijn als eerst gedacht, dus de bundel moet weer uit elkaar worden getrokken tot unieke casussen die beter met een rechtsoordeel kunnen worden verhelderd. Of uit de aanvullende informatie blijkt dat er toch wel degelijk milieurisico's zijn waardoor een handreiking minder voor de hand ligt en een regeling beter past.

3.4 Toepassing van het afwegingskader op drie casussen

Om het afwegingskader te testen is bij stakeholders gevraagd om casussen aan te dragen.
De stakeholders konden hun casus invullen in een Microsoft Forms webformulier waarna de gegevens in een Excel bestand gekopieerd konden worden dat de prioritering maakt. Voor een selectie van drie casussen is hieronder weergegeven hoe de prioritering er uit ziet. Hoe hoger de score hoe hoger een casus op de prioriteitenlijst staat. Enkele prioriteringscriteria zijn nog toegevoegd nadat de stakeholders kun casussen al hadden ingevuld. Daarom zijn deze in het onderstaande voorbeeld met "Niet ingevuld" weergegeven. Ook met het ontbreken van deze gegevens geeft tabel 3.1 een goed beeld van hoe de prioritering in zijn werk gaat.
Uit tabel 3.1 blijkt dat de casussen heel verschillend scoren. De belangrijkste verschillen zijn gelegen in de hoeveelheid informatie die beschikbaar is over de casussen. Over de zoutcasus is veel minder bekend, daarom scoort hij lager. Verder zitten er ook kleinere verschillen in de casussen zoals de milieu-impact of de omvang van de materiaalstroom.

Tabel 3.2 Weergaven van de scoring van een drietal opgehaalde casussen

		Indiener 2	Kunststof Recycling Van Werven BV	**Indiener 5**	Anoniem	**Indiener 8**	AquaMinerals (namens: De Waterfabriek, Unie van Waterschappen, Stichting Innovatie Glastuinbouw Nederland)
		casus omschrijving	- Harde kunststoffen zoals ingezameld bij milieustraten en sorteerbedrijven, gerecycled door een erkende recycler, ontdaan van verontreinigingen en kunststoffen met mogelijk ZZS zoals kunststoffen afkomstig van WEEE producten. Vanwege de kwaliteit hebben de grondstoffen na het recyclingsproces een hoge commerciele waarde gekregen. - Van dit kunststof wordt door productiebedrijven weer nieuwe producten gemaakt of kan door compoundeurs worden opgewerkt naar hogere kwaliteiten. - Recycler: Kunststof Recycling Van Werven BV, afnemers: bijvoorbeeld	**casus omschrijving**	Zout dat is ontstaan bij de productie van pharma glycerine (Kosher, GMP+, FSSC22000) Dit zout wordt momenteel gestort	**casus omschrijving**	Opgewerkt effluent uit communaal afvalwater en opgewerkt effluent en drainwater uit kassen voor gebruik als irrigatiewater, industriewater, grondwateraanvulling, infiltratiewater duinen, drinkwaterwinning, glastuinbouw. Leverende bedrijven zijn waterschappen, glastuinbouw bedrijven, de afnemers divers.
Prioriteringscriteria	***Weging***	**Antwoord**	**Score**	**Antwoord**	**Score**	**Antwoord**	**Score**
Datum van indienen		dd/mm/jjjj		dd/mm/jjjj		dd/mm/jjjj	
Staat het materiaal dat wordt vervangen tussen de 64 grondstoffen op de lijst van de grondstoffenscanner van TNO? Zie https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/circulaire-economie/kennisplein-grondstoffen/grondstoffenscanner	*1*	Nee	0	Nee	0	Nee	0
Welk volume aan dit materiaal zal naar verwachting worden vervangen in het eerste jaar na het verkrijgen van helderheid over de status, als de status niet-afvalstof is?	*1*	>10 000 ton	5	1 000 - 10 000 ton	4	>10 000 ton	5
Welk volume aan dit materiaal zal naar verwachting worden vervangen vijf jaar na het verkrijgen van helderheid over de status, als de status niet-afvalstof is?	*1*	Niet ingevuld					
Hoeveel hoger is de verwaarding ten opzichte van dan de minimumstandaard in de afval hiërarchie in LAP3?	*1*	Meer dan 1 trede hoger dan de	5	1 trede hoger dan de	0	Meer dan 1 trede hoger dan de	5
Hoe verhouden de emissies naar lucht (inclusief broeikasgassen) zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	*1*	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5	Gelijke milieuimpact als de afvalroute	0	Gelijke milieuimpact als de afvalroute	0
Hoe verhouden de emissies naar water zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	*1*	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5	Gelijke milieuimpact als de afvalroute	0	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5
Hoe verhouden de emissies naar bodem zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	*1*	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5	Gelijke milieuimpact als de afvalroute	0	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5
Hoe verhoudt de diffuse verspreiding van gevaarlijke stoffen/pathogenen/invasieve exoten zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	*1*	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5	Gelijke milieuimpact als de afvalroute	0	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5
Hoe verhoudt het grondstoffenverbruik zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	*1*	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5
Hoe verhoudt het energiegebruik zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	*1*	Lagere milieuimpact dan de afvalroute	5	Gelijke milieuimpact als de afvalroute	0	Gelijke milieuimpact als de afvalroute	0
Hoe is de verwachting dat de milieu-impact zich ontwikkelt in de komende		Niet ingevuld					
Hoeveel ontdoeners van dit materiaal zijn betrokken bij deze casus?	*1*	Meer dan 1	5	1	2,5	Meer dan 1	5
Hoeveel ontdoeners/leveranciers van het materiaal zijn er?	*1*	Meer dan 1	5	Meer dan 1	5	Meer dan 1	5
Hoeveel afnemers van het materiaal zijn er?	*1*	Meer dan 1	5	Meer dan 1	5	Meer dan 1	5
Bestaat er een samenwerking/alliantie om de casus te ontwikkelen?	*1*	Ja	5	Nee	0	Ja	5
Wat zijn de kosten die per ton worden bespaard ten opzichte van de conventionele (afval) route?	*1*	> EUR 100	5	Kostenbesparing is onbekend	0	Kostenbesparing is onbekend	0
Wordt het materiaal al verhandeld als niet-afvalstof?	*1*	Ja	5	Nee	0	Nee	3
De casus zal worden beoordeeld door een expert van het ministerie van IenW. Is de aan te leveren informatie hiervoor op orde?	*1*	Webtoets niet ingevuld	0	Webtoets niet ingevuld	0	Webtoets ingevuld, niet alle antwoorden zijn onderbouwd	0
Is er een wettelijk kader beschikbaar voor het materiaal dat gemaakt gaat worden?	*1*	Wettelijk kader is beschikbaar	5	Wettelijk kader is beschikbaar	5	Wettelijk kader is beschikbaar	5
Is er een wettelijk kader beschikbaar voor het product dat met het materiaal gemaakt gaat worden?		Niet ingevuld					
Score:			**75**		**26,5**		**58**

Om aan de drie casussen een instrument te koppelen wordt het schema uit paragraaf 3.3 gebruikt. Voor ieder van deze casussen wordt dit schema doorlopen.

Voor de casus van het harde plastic is bekend dat er meer initiatiefnemers zijn die hier helderheid over willen hebben. Het gaat om verschillende producenten, en verschillende afnemers. Hiermee kom je automatisch terecht bij handreikingen of regelingen. Omdat bekend is dat in kunststoffen gevaarlijke stoffen aanwezig kunnen zijn (brandvertragers, stabilisatoren, weekmakers) kunnen er risico's voor mens en milieu aanwezig zijn als de kunststoffen worden toegepast. Het ligt daarom voor de hand om een regeling te maken.

Voor de casus van het zout is bekend dat er slechts één initiatiefnemer is. Daarom ligt het voor de hand om helderheid te verschaffen met een rechtsoordeel.
Voor de casus van het hergebruik van water zijn er meerdere initiatieven. Het gaat om meerdere producenten en meerdere afnemers. Daarmee kom je automatisch terecht bij handreikingen of regelingen. Wanneer het water niet goed genoeg gezuiverd is zouden er gevaarlijke stoffen in aanwezig kunnen zijn, zoals pathogenen en medicijnresten. Er is nog geen kader dat de risico's die hier mee gemoeid zijn helemaal afdekt. Ook voor deze casus geldt daarom dat een regeling het meest voor de hand ligt.

4 Aanbevelingen voor het vervolg

In dit hoofdstuk staan onze aanbevelingen samengevat met betrekking tot de inzet van het IenW instrumentarium (paragraaf 4.1) en de inzet van het afwegingskader (paragraaf 4.2). Gedurende de uitvoering van deze verkenning kwamen we een knelpunt op het spoor met betrekking tot de rolverdeling tussen de bevoegd gezagen (omgevingsdiensten, IenW en RWS). In paragraaf 4.3 gaan we hier verder op in en welke aanbevelingen we hiervoor hebben. Tot slot hebben we op basis van de gesprekken en sessies met de klankbordgroep aanbevelingen verzameld die buiten de scope van deze verkenning liggen, maar wel relevant zijn voor het vervolgproces. Deze staan beschreven in paragraaf 4.4.

4.1 Inzet van het IenW-instrumentarium

Alle drie de instrumenten die het ministerie in kan zetten om meer helderheid te verschaffen over de afval of niet-afvalstatus van een materiaal worden in praktijk gewaardeerd door de gebruikers van de resultaten van deze instrumenten. Het proces totdat het instrument helderheid verschaft wordt door initiatiefnemers voor alle instrumenten echter wel als stroperig en traag ervaren.

We bevelen aan om actief in te zetten op het ontwikkelen van handreikingen en regelingen. Met deze instrumenten kan een groter spectrum aan casussen worden beoordeeld, in plaats van de uitvoering van de smaller gedefinieerde rechtsoordelen die alleen van toepassing zijn op specifieke casussen. Dit vraagt om het (periodiek) bundelen van casussen door het ministerie. Ook kan het ministerie de brancheverenigingen actief uitnodigen om zelf met voorstellen te komen voor handreikingen en regelingen.

Enkele andere oplossingen die voor versnelling kunnen zorgen zijn:

1. Verbeteren van de kennis over de instrumenten bij alle betrokken partijen in zijn algemeenheid. Op dit moment willen initiatiefnemers meer helderheid en geven daarbij welk instrument volgens hen ingezet moet worden zonder dat ze zich de voor- en nadelen van dat instrument realiseren. Bijlage 1 kan hierbij helpen, maar de instrumenten die kunnen worden toegepast naast die van het ministerie moeten dan beter worden uitgewerkt
2. Helder communiceren over de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen. De verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de bewijslast ligt bij de indiener van het verzoek. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het afwegingskader en daarmee duidelijk maken welke informatie er nodig is ligt bij de overheid
3. Aan het begin van de beoordelingsprocedure (na het afwegingskader) zou geprobeerd kunnen worden een onderscheid te maken in complexe en eenvoudigere casussen. De eenvoudigere casussen kunnen door één beoordelaar worden opgepakt, de complexere zaken kunnen direct met een team met verschillende invalshoeken (juridisch, technisch, betrokken OD, milieurisicospecialisten/RIVM, et cetera) worden opgepakt. Voor het onderscheid tussen complex en eenvoudiger kan wellicht informatie die al voor de prioritering is ingevuld worden gebruikt
4. Onderzoek of het zinnig is om in de beoordeling ook mee te nemen wat de beoordeling van de reststroom is in buurlanden, zodat een Europees level playing field wordt gecreëerd. Ook kan het zijn dat er in het buitenland al veel informatie over risico's is verzameld en er een afwegingskader is opgesteld waarmee risico's worden beperkt.

Per instrument hebben we de volgende aanbevelingen:

Regelingen:

1. We bevelen aan dat het ministerie brancheverenigingen actief uitnodigt om materiaalstromen aan te dragen voor het opstellen van een regeling
2. Daarnaast heeft het ministerie de juiste informatie nodig om tot goede criteria te komen. Deze informatie bevindt zich met name bij brancheorganisaties en haar achterban. Met een onafhankelijke toets door bijvoorbeeld onafhankelijke instellingen, adviesbureaus of kennisinstituten kan deze informatie worden ontsloten
3. Voor specifieke materialen raden we aan om regelingen op te stellen. Per materiaal moet het gaan om meerdere initiatiefnemers, en regelingen zijn het meest passend als er risico's voor mens en milieu moeten worden afgedekt. Denk aan de volgende materialen en toepassingen:
   - Oliehoudende afvalstoffen in te zetten als brandstof
   - Bodemassen van AVI's in te zetten in betonelementen
   - Bodemassen van AVI's in te zetten als ophoogmateriaal (niet-vormgegeven bouwstof)
   - Gerecyclede kunststoffen (per specifieke kunststofstroom) met toepassingsgebied
   - Biogene materialen die onder Annex IX van de Renewable Energy Directive (RED II) vallen
   - Opgewerkte afvalplastics (niet recyclebaar) als input voor een kraker/pyrolyse installatie
   - Pyrolyseolie of fracties daarvan als input voor de naftakraker

- Ladingsresten van enkele annex II materialen uit het MARPOL verdrag die (na eenvoudige zuivering) weer ingezet kunnen worden als product
- Verschillende materialen die worden teruggewonnen uit afvalwater met hun toepassingen
    - Cellulose uit afvalwater
    - Fosfaat
    - Struviet
    - Kaumera
- Verfresten die weer ingezet worden als nieuwe verf

Handreikingen:

1. Het is van belang dat het ministerie de leidraad afvalstof of product blijft aanvullen met recente casussen, rechtsoordelen en rechtszaken en de vertaling maakt naar een steeds concreter toetsingskader, omdat via casuïstiek steeds duidelijker wordt hoe het kader moet worden toegepast
2. Voor specifieke materialen raden we aan om handreikingen op te stellen. Dit zouden dan materiaalstromen moeten zijn waarbij veel initiatieven zijn en weinig risico's bestaan voor milieu en de menselijke gezondheid. Dit kan zijn omdat er in het geheel weinig risico's zijn of omdat deze worden afgevangen met bestaande regelgeving. Ook moeten er meerdere partijen worstelen met de vraag of dit nu een afvalstof is of een niet-afvalstof. Denk hierbij aan de volgende stromen:
    - Organische reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie die ingezet worden als diervoeder
    - Organische reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie die ingezet worden als meststof
    - Organische reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie die ingezet worden als koolstofbron in waterzuiveringen
    - Organische reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie die ingezet worden om energie uit te winnen in een vergister
    - Organische reststromen uit het beheer van openbare ruimte die worden ingezet als veevoer
    - Organische reststromen uit het beheer van openbare ruimte die worden ingezet als meststof
    - Organische reststromen uit het beheer van openbare ruimte die worden ingezet als grondstof
    - Slibben uit de waterzuivering van de voedingsmiddelenindustrie die ingezet worden als diervoeder
    - Ingezameld A-hout dat na opwerking wordt ingezet om producten van te maken
    - Ingezameld papier dat na opwerking wordt ingezet om nieuw papier van te maken
    - Ingezamelde metalen (met uitzondering van de metalen waarvoor Europese criteria zijn) die na opwerking ingezet worden om nieuwe metalen producten van te maken

Rechtsoordelen:

1. Om het proces van rechtsoordelen soepeler te laten verlopen is van belang dat initiatiefnemers beter weten wat er van hen wordt verwacht als ze de procedure van het aanvragen van een rechtsoordeel ingaan. Een initiatiefnemer is tenslotte verantwoordelijk voor het aanleveren van de informatie die wordt gebruikt in het rechtsoordeel. Initiatiefnemers geven aan dat niet helder is welke informatie aangeleverd moet worden, of dat er regelmatig om extra informatie wordt gevraagd. Om de procedure efficiënter te laten verlopen is het van belang dat voorafgaand aan de procedure, de rolverdeling en de benodigde informatie helder zijn. Dit kan tijdens een startoverleg verder worden verduidelijkt. Dan kan ook naar voren worden gebracht dat de onduidelijkheid voort kan vloeien uit het ontbreken van concrete wettelijke normen voor milieu/gezondheid, waardoor het onvoldoende duidelijk is waaraan moet worden getoetst. Het opstellen van passende wettelijke normen kost tijd. En hoewel het de verantwoordelijkheid is van de overheid om de wettelijke normen vast te stellen vergt dit ook input vanuit de praktijk die alleen door de initiatiefnemer kan worden geleverd
2. Daarnaast is het van belang dat initiatiefnemers tijdig hun aanvraag indienen. Er zijn diverse voorbeelden waarbij verzoeken voor rechtsoordelen worden gedaan terwijl processen al zijn ontwikkeld of zelfs fabrieken reeds zijn gebouwd. Het ministerie kan de noodzaak hiervan benadrukken via het online loket
3. De capaciteit voor het afgeven van rechtsoordelen is te klein voor het binnen afzienbare tijd verwerken van alle aanvragen. Om alle rechtsoordelen binnen afzienbare tijd af te ronden is uitbreiding van de capaciteit in onze ogen noodzakelijk. Definitief besluit hierover is aan de minister

4.2 Inzet van het afwegingskader

Het afwegingskader met de drie onderdelen (randvoorwaarden, prioritering en koppelen aan IenW-instrumentarium) kan gezien worden als de procedure van het ‘IenW-loket afval of product’ voordat een casus in behandeling wordt genomen. Dit loket kan bestaan uit een online omgeving waar informatie staat en een aanvraag kan worden ingediend. Op basis van gesprekken met leden van de klankbordgroep en met partijen die casussen hebben ingediend blijkt dat er behoefte is aan meer transparantie over deze procedure, zodat partijen beter weten waar ze aan toe zijn en wat ze wel en niet kunnen verwachten van het ministerie. Met het communiceren over de randvoorwaarden op dit online loket kunnen verwachtingen worden gemanaged en evident niet-passende casussen worden uitgeselecteerd en eventueel worden doorverwezen.

Daarnaast bevelen we aan om de vragenlijst die als onderdeel van het afwegingskader is ontwikkeld online beschikbaar te maken op het online loket, zodat indieners inzien op welke criteria ze nog beter kunnen scoren voor een hogere prioritering. Dit zorgt voor transparantie, inzicht in de verbeterpunten in hun inschrijving waarmee een indiener aan de slag kan voordat ze de casus definitief indienen bij het IenW-loket. Hiermee worden de verwachtingen van de indiener gemanaged. Verder biedt de vragenlijst de mogelijkheid om aan bepaalde selectiecriteria een zwaardere weging te geven qua puntentoekenning. In deze verkenning is kwam in een toetssessie met de klankbordgroep de milieu-impact als belangrijkste criterium naar voren.

In het afwegingskader worden veel meer vragen gesteld over de milieudruk dan over het maatschappelijk belang en de volwassenheid/volledigheid van de casus. Daarmee weegt de milieu-impact 2,75 keer zwaarder dan de andere twee onderwerpen. Wij raden daarom aan om de weegfactor per vraag daarom voor alle vragen op 1 te laten staan.

Tot slot bleek er in het contact met stakeholders onduidelijkheid en onbegrip te zijn over de huidige procedures van het ministerie van IenW en hoe dit samenhangt met de procedures van andere bevoegd gezagen. In het kader van deze verkenning hebben we zoveel mogelijk aanbevelingen vanuit de klankbordgroep meegenomen in deze analyse. Om te zorgen voor een beter draagvlak en het ophalen van aanbevelingen buiten de scope van deze verkenning, bevelen we aan om vanuit het ministerie van IenW het gesprek met de klankbordgroep te continueren en de vervolgstappen van het ministerie te bespreken met deze groep. Zo kan het 'IenW-loket afval of product' zo worden ingericht dat het doet waarvoor het ontwikkeld is: het gedegen en tegelijk op zo efficiënt mogelijke wijze beoordelen of een casus passend is in een circulaire economie en dus de status van afvalstof of product heeft.

Samengevat komen we hiermee tot de volgende concrete aanbevelingen met betrekking tot het afwegingskader:

- Maak duidelijk wat voor soort casussen in aanmerking komen voor het online loket: Alleen casussen waar onduidelijkheid bestaat over de afval/niet-afval status van een materiaal dat naar een (beoogde) specifieke toepassing gaat komen in aanmerking
- Plan zo snel mogelijk nadat initiatiefnemers de vragenlijst (afwegingskader) hebben ingevuld een intakegesprek met de beoordelaars(s) zodat de prioritering kan worden gecheckt en verwachtingen over de procedure kunnen worden afgestemd
- Zorg voor een eenduidig online loket waar alle aanvragen voor de IenW-instrumenten binnenkomen
- Communiceer op dit online loket transparant over de procedure die wordt doorlopen voordat een casus in behandeling wordt genomen
- Maak op basis van de vragenlijst een tweedeling tussen complexe en meer eenvoudige casussen, op basis waarvan de casussen vanaf het begin van de beoordeling worden toebedeeld aan een groep experts of een individuele beoordelaar
- Hanteer de randvoorwaarden zoals in dit adviesrapport staan omschreven om verwachtingen van inschrijvers te managen en evident niet-passende casussen uit te selecteren
- Ontwikkel een vragenlijst op het online loket waarmee indieners kunnen inzien hoeveel punten ze scoren op de verschillende selectiecriteria, zodat ze op basis daarvan kunnen besluiten of ze hun aanvraag aanpassen, of daadwerkelijk indienen
- Bepaal vanuit het ministerie of bepaalde criteria in het afwegingskader een zwaarder gewicht moeten krijgen in de prioritering
- Stimuleer actief de inzet van meer handreikingen en regelingen door casussen periodiek te bundelen en branches actief uit te nodigen om met voorstellen te komen voor handreikingen en regelingen

- Continueer het gesprek met de klankbordgroep in de verdere vormgeving van het IenW-loket, zodat het loket eventueel aangepast kan worden aan veranderende omstandigheden en verschuivende prioriteiten

4.3 Rolverdeling bevoegd gezagen (OD's/IenW/RWS)

Bij het verlenen van een omgevingsvergunning milieu heeft het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid om te beoordelen of een materiaal dat de inrichting binnenkomt een afvalstof is of niet. Als een binnenkomend materiaal namelijk een afvalstof is dan dient de aanvrager meer en andere informatie te verstrekken en is het toetsingskader uitgebreider.

Decentrale overheden mogen over de status van een uitgaand materiaal geen uitspraken doen; zij mogen namelijk geen besluiten nemen (dus ook geen rechtsoordelen afgeven) over stoffen die een inrichting verlaten, omdat de milieueffecten van die stoffen niet optreden vanuit de inrichting waar de vergunning betrekking op heeft, maar pas bij toepassing, verdere verwerking, een volgend leven en de afvalfase. Het is vaste jurisprudentie dat een bevoegd gezag gevolgen die niet zijn toe te rekenen aan het in werking hebben van de inrichting, niet mag beoordelen.

De tot op heden aangevraagde rechtsoordelen hebben echter betrekking op materialen die een inrichting verlaten om elders te worden toegepast of gebruikt. Dat ligt ook voor de hand, omdat dit het moment is dat verzoeker zijn materiaal of voorwerp op de markt wil zetten. Hij, maar ook de bedrijven aan wie het hij materiaal levert, dienen te weten wat zij leveren en accepteren: afvalstoffen of niet. Is sprake van afvalstoffen, dan gelden voor zowel de leverancier of ontdoener als voor de ontvanger verplichtingen die niet gelden als er geen sprake is van afvalstoffen (denk aan registratie, melding, acceptatie- en verwerkingsbeleid).

Er zit dus een duidelijke mismatch tussen de bevoegdheid van decentrale overheden en de behoefte van de initiatiefnemers. Om dit probleem op te lossen zien wij drie oplossingen:

1. Er wordt door alle betrokken bevoegde gezagen (van de verzendende inrichting, transport, en ontvangende inrichting(en) in gezamenlijkheid een standpunt ingenomen dat leidt tot helderheid over de status van het materiaal. Vervolgens houdt iedereen zich aan dit standpunt
2. Aanpassing van wetgeving zodat het bevoegd gezag van de inrichting waar materiaal uitgaat de bevoegdheid heeft om een beoordeling te maken over afvalstof/niet-afvalstof van een materiaal dat de inrichting verlaat
3. Het ministerie neemt hier meer regie in en zet vaker en actiever haar instrumenten (rechtsoordelen, handreikingen en regelingen) in om de gewenste helderheid te verschaffen

Nadeel van de eerste oplossing is dat er een zeer groot aantal partijen bij een casus betrokken kunnen zijn. Er zijn voorbeelden bekend van één producent, die levert aan tientallen afnemers met meer dan tien bijbehorende bevoegde gezagen. Daarbij kan het aantal betrokken afnemers (en dus de betrokken bestuursorganen) snel veranderen als afzetmogelijkheden toenemen. Bovendien blijkt dat bestuursorganen het soms moeilijk eens worden. Dit leidt voor een initiatiefnemer tot een niet te overziene situatie waarin hij vastloopt.

Daarbij beschikken niet alle omgevingsdiensten, provincies en gemeenten over voldoende expertise om de verzoeken inhoudelijk te beoordelen. Een laatste nadeel is dat wanneer de helderheid wordt verschaft op decentraal niveau er geen synergie wordt bereikt in de aanpak van op elkaar gelijkende casussen. Als de casussen decentraal worden behandeld komen er minder vergelijkbare casussen bij het ministerie. En juist het ministerie beschikt over instrumenten waarmee er voor meerdere op elkaar gelijkende casussen in één keer helderheid kan komen.

De tweede optie is een zeer ingrijpende waarbij het gehele systeem van vergunningverlening, handhaving en toezicht moet worden aangepast. Als hiertoe zou worden besloten dan volgt een grote systeemverandering die jaren zal duren om in te voeren. Daarbij neemt deze optie een deel van de nadelen van optie 1 ook niet weg. Er kan nog steeds een verschil van inzicht zijn tussen bevoegd gezagen. En er kan geen synergie ontstaan doordat alle aanvragen op één centraal punt terecht komen. Deze optie is daarmee niet realistisch.

De derde optie heeft daarom onze voorkeur waarbij er het liefst zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van regelingen en handreikingen om met zo weinig mogelijk werk zo veel mogelijk helderheid te verschaffen. De fundering van deze optie is al vastgelegd in de wet. Alleen de uitvoering zou verbeterd moeten worden.

4.4 Aanbevelingen buiten scope van deze verkenning

Deze verkenning richt zich op de procedure tot aan de werkelijke beoordeling van de casus. In de gesprekken met indieners en de klankbordgroep zijn ook andere onderwerpen ter sprake gekomen die (net) buiten de scope van deze verkenning vallen. Op basis van wat we gehoord hebben en onze kijk op dit onderwerp doen we een aantal aanbevelingen:

- Bezie de vraagstukken over ‘afval of niet’ in samenhang. Een initiatiefnemer heeft meerdere mogelijkheden om helderheid te verkrijgen, zie hiervoor onder andere de bijlage over de instrumenten. In deze verkenning is de scope beperkt tot de ministeriele instrumenten, waardoor geen overkoepelend advies kan worden gegeven
- Een aspect dat aan de orde kan komen bij een meer overkoepelende verkenning is of het zinnig is om over te gaan tot een systeem waarin een besluit genomen wordt over of iets een afvalstof is of niet in plaats van achteraf verifiëren of een houder het zelf juist heeft beoordeeld. Er zijn lidstaten in Europa waar een besluitsysteem wordt gehanteerd. Aan beide systemen zitten voor- en nadelen. Als belangrijk voordeel van een besluitsysteem wordt meer rechtszekerheid genoemd, maar als nadeel wordt bureaucratie genoemd, en ook risico’s voor mens en milieu als de beoordeling binnen te beperkte tijd moet worden afgerond.
- Zorg dat kennis over afval/niet afval verder wordt verspreid, zowel initiatiefnemers als bevoegd gezagen zijn nog onvoldoende op de hoogte van de regels en mogelijkheden rondom dit onderwerp. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om cursussen voor medewerkers van omgevingsdiensten te organiseren, en om kennis bij adviseurs op te laten bouwen die initiatiefnemers kunnen adviseren
- Zorg dat het huidige IenW-loket (nu alleen voor aanvragen van rechtsoordelen) weer zo spoedig mogelijk open gaat, zodat ondernemers die goede ideeën hebben voor de inzet van reststromen niet onnodig worden vertraagd

- Dit vereist wel dat de beoordelingscapaciteit aan de overheidszijde voldoende groot is om casussen binnen afzienbare tijd te beoordelen. Dit kan op twee manieren worden bereikt:
  - Meer ambtenaren aanstellen die de beoordelingen moeten doen en/of
  - De beoordelingen sneller/effectiever afhandelen.

Bijlage 1 Instrumenten

Tauw

Beschrijving instrumenten van het ministerie om meer helderheid te geven over afvalstof of niet

8 oktober 2020

Verantwoording

Titel	Beschrijving instrumenten van het ministerie om meer helderheid te geven over afvalstof of niet
Opdrachtgever	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Projectleider	Jurgen Ooms
Auteur(s)	Jurgen Ooms
Tweede lezer	Marja Achterberg (MJA advies), René Tankink (Tauw)
Projectnummer	1276676
Aantal pagina's	33
Datum	8 oktober 2020
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking. Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

Tauw bv
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
T +31 57 06 99 91 1
E info.deventer@tauw.com

Inhoud

1 Inleiding 6
1.1 Op zoek naar rechtszekerheid 6
1.2 Werkwijze 7
1.3 Leeswijzer 8
2 Beknopte beschrijving andere instrumenten 8
2.1 Europese einde afval criterium 8
2.2 Europese communicatie over afvalstoffen en bijproducten 8
2.3 Via een beroep op een EVOA kennisgeving 8
2.4 Via een omgevingsvergunning 9
2.4.1 Decentrale overheden bevoegd bij inkomende materialen 9
2.4.2 Gewenst: helderheid juist bij uitgaande materialen 10
2.4.3 Ongewenste situatie 11
2.5 Rechtsoordelen van decentrale overheden 11
2.6 Bij handhaving 12
3 Regelgeving over einde afval of over bijproducten 12
3.1 Beschrijving van het instrument 12
3.1.1 Betrokken partijen 13
3.2 Werking in de praktijk 13
3.2.1 Einde afval: recyclinggranulaten 13
3.2.2 Bijproduct: Glycerine 15
3.2.3 Einde afval: vloeibare brandstoffen 16
3.2.4 Toezicht en handhaving 16
3.3 Aandachtspunten 17
3.3.1 Einde afval voor recycling granulaten 17
3.3.2 Bijproduct: Ruwe glycerine 17
3.4 Verwachtingen 17
3.5 Voordelen en nadelen 18
3.6 Optimalisatiemogelijkheden 18
4 Handreikingen en leidraden 19
4.1 Beschrijving van het instrument 19

4.2 Werking in de praktijk 19
4.2.1 Handreiking onbehandeld hout 19
4.2.2 Leidraad Afvalstof of product 20
4.2.3 Toezicht en handhaving 21
4.3 Aandachtspunten 21
4.4 Verwachtingen 21
4.5 Voordelen en nadelen 21
4.5.1 Handreiking onbehandeld hout 21
4.5.2 Leidraad Afval of product 21
4.6 Optimalisatiemogelijkheden 22
4.6.1 Handreikingen 22
4.6.2 Leidraad 22
5 Rechtsoordelen 23
5.1 Beschrijving van het instrument 23
5.1.1 Juridische status van een rechtsoordeel 23
5.1.2 Betrokken partijen 24
5.2 Werking in de praktijk 24
5.2.1 Beleid en uitvoering 27
5.2.2 Toezicht en handhaving 28
5.3 Aandachtspunten 28
5.4 Verwachtingen 30
5.4.1 Verwachtingen van initiatiefnemers 30
5.4.2 Verwachtingen bij beoordelaar (Rijkswaterstaat en ministerie) 30
5.4.3 Verwachting bij het RIVM 31
5.5 Voordelen en nadelen 31
5.6 Optimalisatiemogelijkheden 31
6 Samenvatting 32
6.1 Aantal casussen 32
6.2 Vergelijkbaarheid van de casussen 32
6.3 Mate van helderheid 32
6.4 Begrenzing/scope 32
6.5 Handhaafbaarheid 33

6.6 Toetsing aan 33
6.7 Samenvatting in tabelvorm 33

1 Inleiding

Dit rapport geeft inzicht in de instrumenten die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie) ter beschikking staan om meer helderheid te verschaffen over of een materiaal[1] een afvalstof[2] is of een product[3]. Dit deelproduct zal als bijlage toegevoegd worden aan het hoofdrapport van de verkenning instrumenten afval of product.

In dit rapport beschrijven we de instrumenten die het ministerie ter beschikking staan. Het gaat hierbij om:

1. Ministeriële regelingen over einde afval of bijproducten
2. Handreikingen
3. Rechtsoordelen

Er zijn nog andere instrumenten om helderheid te verkrijgen over of een materiaal een afvalstof is of niet. Die vallen buiten de scope van dit onderzoek maar in het volgende hoofdstuk staan deze voor de volledigheid beknopt beschreven. Hiermee wordt helder hoe de instrumenten van het ministerie onderdeel zijn van de grotere context.

1.1 Op zoek naar rechtszekerheid

Het is goed om te beseffen dat de verantwoordelijkheid voor het aantonen dat een materiaal geen afvalstof is bij de houder ligt. Als er bij een inspectie door een bevoegd gezag aanleiding bestaat om te denken dat een materiaal een afvalstof is terwijl de ontdoener of de ontvanger (afhankelijk van de locatie waar de inspectie plaats vindt) een andere mening heeft, zal deze dat moeten aantonen.[4]
Als sprake is van een afvalstof moet immers aan alle regels van de afvalstoffenwetgeving zijn voldaan. Het is dus de verantwoordelijkheid van degene die het materiaal ‘op de markt brengt’ en/of degene die een bepaald materiaal accepteert om hun zaken goed op orde te hebben. Als dat namelijk niet het geval is dan zijn er overtredingen begaan die forse gevolgen kunnen hebben, zoals hoge boetes en in het uiterste geval zelfs celstraffen.

Het is dan ook niet vreemd dat initiatiefnemers van (nieuwe) initiatieven waarbij er onduidelijkheid bestaat of een materiaal een afvalstof of product is graag rechtszekerheid hebben over deze complexe materie. Zolang die rechtszekerheid er niet is, is het risico voor veel partijen te groot om een materiaal als niet-afvalstof te behandelen. Geen bedrijf zal het risico willen lopen dat zijn naam in de krant komt vanwege een vermeende overtreding of een rechtszaak over handelingen met afvalstoffen.

[1] In de wet- en regelgeving wordt over “elke stof of elk voorwerp” (Kaderrichtlijn afvalstoffen), of over “alle stoffen, preparaten of voorwerpen” (Wet milieubeheer) omdat dit lastig leest wordt in dit rapport gesproken over materialen. Materialen is hierbij bedoeld als materialen die zowel afvalstof als niet-afvalstof zouden kunnen zijn.
[2] Voor afvalstof wordt in dit rapport aangesloten bij de definitie zoals opgenomen in de Wet milieubeheer.
[3] Product wordt in dit rapport gebruikt voor “materialen” die geen afvalstof zijn. Dit kunnen dus materialen zijn die voortgezet worden gebruikt, die einde-afval hebben bereikt, of die bijproduct zijn.
[4] indien de houder van het materiaal dat naar zijn mening aantoont, is het aan het bevoegd gezag om aan te tonen dat wel sprake is van afvalstoffen.

Gebrek aan rechtszekerheid over de status van een materiaal is daarmee een belemmering in het bereiken van een circulaire economie. De instrumenten die in dit rapport worden beschreven zouden dan ook in het licht van die gewenste rechtszekerheid moeten worden gezien.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat het Nederlandse systeem met betrekking tot afvalstof/niet-afvalstof niet is ingericht om via besluiten helderheid te verschaffen over de al dan niet afvalstofstatus van een materiaal. Iets is een afvalstof als het voldoet aan de definitie van 'Afvalstof' zoals vastgelegd in de Wet milieubeheer. Er is geen formeel besluit nodig om van een materiaal een afvalstof te maken of een einde-afvalstof[5], of een bijproduct. Een materiaal *is* een afvalstof of *is* dat niet als gevolg van de definitie. De afvalstof of niet-afvalstofstatus van een materiaal speelt wel een belangrijke rol bij besluiten die een bevoegd gezag moet nemen bij bijvoorbeeld het verlenen van een omgevingsvergunning, het accepteren van een EVOA-kennisgeving, of het besluit tot handhaven. Een dergelijk besluit is (mede) gebaseerd op de status van een materiaal, en als iemand het er niet mee eens is dan kan een dergelijk besluit worden aangevochten omdat een belanghebbende een andere mening heeft over de status van het materiaal. Het besluit zelf gaat echter altijd over iets anders dan of een materiaal een afvalstof is of niet. In andere Europese lidstaten kan de wetgeving anders zijn opgebouwd en kan of moet een bevoegd gezag een besluit nemen over de afvalstoffenstatus van een materiaal[6]. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor het beoordelen of iets een afvalstof is of niet bij de houder van het materiaal. Dit geeft de houder enerzijds ruimte om materialen als niet-afvalstoffen te beschouwen, maar leidt anderzijds tot meer onduidelijkheid.

Absolute rechtszekerheid over of iets een afvalstof is of niet kan dus alleen worden verkregen via een rechtszaak of een onherroepelijk besluit. Een onherroepelijk besluit is alleen bindend voor het bevoegd gezag dat het heeft genomen en voor degene die het besluit heeft aangevraagd. Een uitspraak van de rechter is wel algemeen bindend. De route via de rechter kent veel nadelen. Daarnaast kan het ministerie ook andere instrumenten inzetten om meer helderheid te krijgen over afvalstof/niet afvalstof vraagstukken. Die instrumenten beschrijven we in dit rapport.

1.2 Werkwijze

Om de informatie te verzamelen voor dit rapport is geput uit de ervaringen van de onderzoekers en uit de ervaringen van betrokkenen die via de klankbordgroep zijn benaderd. Er is een groepsinterview geweest waar die ervaringen aan bod zijn gekomen en met enkele specifieke sleutelpersonen zijn extra interviews afgenomen zodat de ervaringen met instrumenten van alle kanten verzameld zijn. Daarnaast hebben stakeholders de mogelijkheid gehad om via een questionnaire hun ervaringen te delen over de instrumenten. Verder is er onderzoek gedaan in wetgeving en is er gebruik gemaakt van de bestaande kennis van de onderzoekers en het ministerie.

[5] Dat hier spraakverwarring over is ontstaan is niet vreemd als zelfs op overheidswebsite staat: *Bij wie moet ik nu mijn einde-afvalstatus krijgen?* (https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval/ op 21-09-2020)
[6] In Vlaanderen worden bijvoorbeeld grondstoffenverklaringen afgegeven door OVAM. Dit zijn besluiten die binnen 30 dagen na aanvraag worden afgegeven en vermelden of een materiaal een afvalstof of bijproduct is of de einde-afvalfase heeft bereikt.

1.3 Leeswijzer

Naast de instrumenten die IenW in kan zetten zijn er ook andere partijen met instrumenten en procedures die ingezet kunnen worden om helderheid te verkrijgen over of een materiaal een afvalstof is of niet. Deze staan in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) voor de volledigheid beknopt beschreven. De drie instrumenten van het ministerie worden in dit rapport in de hoofdstukken 3, 4 en 5 uitgebreid behandeld. Voor die instrumenten wordt achtereenvolgens beschreven hoe het instrument er juridisch uit ziet, hoe het in de praktijk werkt, hoe het instrument ervaren wordt, wat er goed gaat bij de inzet en het gebruik van het instrument en wat aandachtspunten zijn. Ook geven we kort informatie over de verwachtingen van de betrokkenen over het instrument en worden ook de optimalisatiemogelijkheden voor het ministerie geschetst. In hoofdstuk 6 geven we een samenvatting van de ministeriele instrumenten.

2 Beknopte beschrijving andere instrumenten

Naast de instrumenten die zijn benoemd in de inleiding zijn er nog meer instrumenten die kunnen helpen bij het verkrijgen van juridische zekerheid over de status van een materiaal of voorwerp. Deze verkenning richt zich op de instrumenten van het ministerie, maar voor de volledigheid zijn de overige instrumenten hieronder kort benoemd.

2.1 Europese einde afval criterium

Op Europees niveau zijn Einde-afval criteria opgesteld voor enkele afvalstromen. Als aan deze criteria wordt voldaan dan kunnen de materialen als product/grondstof worden verhandeld.
De materialen waarvoor deze criteria zijn opgesteld zijn:

1. IJzer, staal en aluminiumschroot
2. Kringloopglas (glazen scherven)
3. Koperschroot

In de kaderrichtlijn afvalstoffen waren onder andere deze materiaalstromen opgenomen om in einde-afvalcriteria uit te werken. Er waren nog enkele andere materiaalstromen waarvoor de Europese commissie van plan was om criteria op te stellen maar dit is gestrand omdat lidstaten het niet eens konden worden. Inmiddels is de insteek veranderd. Als er door de lidstaten einde-afval criteria zijn opgesteld, dan kunnen deze als input dienen voor Europese einde-afval criteria. Hierbij wordt uitgegaan van de strengste criteria die er zijn opgesteld.

2.2 Europese communicatie over afvalstoffen en bijproducten

De Europese Commissie heeft een mededeling (COM(2007)59) gedaan aan de Europese Raad waarin toelichting is gegeven over hoe volgens de Europese Commissie de interpretatie van afvalstof/bijproduct moet worden gedaan. Hier staan aanwijzingen in hoe een houder van een materiaal of een bevoegd gezag kan beslissen wat de status is van een materiaal.

2.3 Via een beroep op een EVOA kennisgeving

Het ministerie is bevoegde autoriteit als het gaat om de uitvoering van taken in het kader van de overbrenging van afvalstoffen over de landsgrenzen (Wet milieubeheer artikel 10.58).

Deze bevoegdheid is gedelegeerd aan de ILT. Een initiatiefnemer kan helderheid krijgen door het indienen van een EVOA kennisgeving bij de ILT voor het transport van een materiaal over de landsgrenzen. Wanneer deze kennisgeving wordt geaccepteerd, dan kan er bezwaar gemaakt worden met als reden dat de kennisgeving niet had mogen worden afgegeven omdat het materiaal geen afvalstof is.

ILT kan hier mee akkoord gaan, waarna rechtszekerheid is verkregen, of ILT kan het bezwaar afwijzen waarna een gang naar de rechter open staat. De rechter geeft dan helderheid of het materiaal een afvalstof is of niet. Deze weg dwingt een besluit af zonder dat er een eventuele overtreding wordt begaan. De initiatiefnemer is daarmee in principe nooit strafbaar. Dit is echter, net als alle andere wegen, een omslachtige weg, die jaren kan duren.

2.4 Via een omgevingsvergunning

2.4.1 Decentrale overheden bevoegd bij inkomende materialen

Een initiatiefnemer kan een omgevingsvergunning milieu aanvragen bij een bevoegd gezag (gedeputeerde staten (GS) of burgemeester & wethouders (B&W)) waarbij in de aanvraag wordt gesteld dat een binnenkomende materiaalstroom al dan niet een afvalstof is. Het bevoegd gezag, of, in opdracht daarvan, de omgevingsdienst (OD), moet dan beoordelen welke status het materiaal in zijn ogen heeft. Als sprake is van een afvalstof is dan moet de aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu ook informatie bevatten over de manier van accepteren en verwerken (A&V-beleid), en de administratieve organisatie en interne controle van die afvalstoffen (AO/IC). Daarbij zal eerder sprake zijn van de verplichting een milieueffectrapport op te stellen of de m.e.r.-beoordelingsprocedure te doorlopen, voorafgaand aan het indienen van de aanvraag.

Als het geen afvalstof is dan hoeft deze informatie niet aanwezig te zijn in (of voorafgaand aan) de vergunningaanvraag. Daarbij is het toetsingskader breder dan bij het beoordelen van aanvragen van niet-afvalverwerkende inrichtingen, omdat het landelijk afvalbeheerplan moet worden gebruikt als toetsingskader.

Het bevoegd gezag neemt dus geen besluit over of het materiaal een afvalstof is of niet, maar bepaalt bij het vooroverleg of sprake is van afvalstoffen of niet en neemt een besluit (wel of niet afgeven van de vergunning) dat, onder andere, gebaseerd is op de (afval)status van het materiaal. Daarmee wordt helder of een binnenkomend materiaal volgens dat bevoegd gezag een afvalstof is of niet.

Een ander bevoegd gezag dat een vergunningaanvraag krijgt van een bedrijf dat exact hetzelfde materiaal ontvangt kan anders besluiten. In praktijk zal er met een schuin oog worden gekeken naar wat een ander bevoegd heeft geoordeeld, maar ieder bevoegd gezag is gehouden zijn eigen besluiten te nemen, en hoeft zich daarom niet te conformeren aan uitspraken van een ander bevoegd gezag, of zelfs maar te beargumenteren waarom zij afwijkt van een ander besluit.

Het is belangrijk om te benadrukken dat een bevoegd gezag alleen de bevoegdheid heeft om iets te vinden van de afvalstof/niet-afvalstof status van een materiaalstroom die een inrichting binnen komt. Het bevoegd gezag mag namelijk alleen iets vinden van milieueffecten die optreden in de (directe) omgeving van de inrichting ten gevolge van activiteiten binnen de inrichting[7]. De gevolgen moeten 'toe te rekenen zijn aan de inrichting'. Daar waar het bevoegd gezag in het verleden probeerde in een vergunning iets te regelen dat buiten deze scope viel, is zij door de rechter teruggefloten. Ten eerste heeft de kwaliteit (of de status) van een materiaal pas gevolgen bij toepassing of (verdere) verwerking. Ten tweede is een op het moment van die toepassing of verwerking een ander bestuursorgaan bevoegd een oordeel te vellen (bijvoorbeeld het bestuursorgaan dat oordeel over een aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu of het bevoegd gezag dat over de toepassing als bouwstof buiten een inrichting gaat). Als een bevoegd gezag zowel over ingaande als over uitgaande stromen van een inrichting een beoordeling zou kunnen doen over de afvalstoffenstatus, dan ontstaat de situatie dat er twee bevoegde gezagen over hetzelfde materiaal bevoegd zijn. Dat zou kunnen leiden tot inhoudelijke botsingen tussen twee bevoegde gezagen waarbij het ene bevoegd gezag een materiaal wel een afvalstof vindt en het andere niet. Daarom is in de wet (op enig moment) altijd maar één bevoegd gezag aangewezen voor het nemen van een besluit.

2.4.2 Gewenst: helderheid juist bij uitgaande materialen

In praktijk willen juist de initiatiefnemers van een inrichting waar het materiaal uit gaat, helderheid krijgen over de status van een materiaal. Niet alleen zijn zij in overtreding als zij (onbedoeld) een afvalstof afgeven aan iemand die geen afvalstoffen mag accepteren, maar zij moeten ook voldoen aan de productregelgeving (onder andere Reach). Daarnaast zijn er ook de partijen die investeren in de ontwikkeling, technologie en marktbewerking. Dit zijn daarom de partijen die het meeste belang hebben bij helderheid. In de huidige situatie zijn zij geen directe partij bij een vergunningaanvraag door één van hun afnemers. En dat maakt het lastig om helderheid te krijgen voor deze partijen. Daarnaast willen zij helderheid over al het materiaal dat hun inrichting verlaat. Zij willen niet naar de ene klant een afvalstof sturen en naar de andere klant een grondstof terwijl het fysiek gezien om hetzelfde materiaal gaat.
Alle aanvragen voor helderheid, ook die voor rechtsoordelen door Rijkswaterstaat, worden in praktijk gesteld door de partijen die houder zijn van de uitgaande stromen.

Om tegemoet te komen aan deze wens tot helderheid zien we dat op dit moment dat door bevoegde gezagen van inrichtingen waar het materiaal uit gaat een uitspraak wordt gedaan over uitgaande materiaal. Dit gebeurt in verschillende vormen: in het dictum van de omgevingsvergunning (het bevoegd gezag besluit dus dat uitgaand materiaal geen afvalstof (meer) is, de status van het materiaal wordt enkel genoemd in de considerans van de vergunning (waarmee er niets te handhaven valt) of in een aparte brief. Het laatste ligt voor de hand als er geen vergunningaanvraag voorligt of aanstaande is waarin het oordeel kan worden meegenomen. Deze besluiten zijn en worden dus onbevoegd genomen zie ook paragraaf 2.5.

[7] Dit is vastgelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht artikel 2.14. Gerechtelijke uitspraken die hier op ingaan zijn onder andere: ECLI:NL:RVS:2003:AF3936 en ECLI:NL:RVS:2019:1260

2.4.3 Ongewenste situatie

Doordat bevoegd gezagen alleen iets mogen zeggen over de binnenkomende stromen kan een complexe situatie ontstaan waarbij een bedrijf dat zijn uitgaande stromen naar verschillende klanten wil sturen die inrichtingen hebben in de gebieden waar verschillende gezagen bevoegd zijn er met ieder van deze gezagen een discussie ontstaat over of een materiaal een afvalstof is of niet. Dit zijn complexe discussies die daarom vaak lang lopen, nog afgezien dat verschillende stakeholders in de sessies voor deze verkenning hebben vermeld dat lang niet alle omgevingsdiensten beschikken over voldoende kennis om de juiste beoordeling te maken. Er zijn voorbeelden waarin met meer dan tien omgevingsdiensten, en de ILT die over het transport gaat overeenstemming moet worden bereikt. De praktijk is dat die overeenstemming niet wordt bereikt.

Daarnaast doen zich veel situaties voor waarbij een dergelijke discussie niet via een formeel besluit wordt afgedwongen. Als een bedrijf ervan overtuigd is dat een materiaal geen afvalstof is, dan is in veel gevallen geen vergunningaanvraag nodig. Het toepassen van een andere vergelijkbare grondstof dan voorheen behoeft in de meeste gevallen niet via een nieuwe vergunningaanvraag worden geregeld. Om helderheid te krijgen over de status van een materiaal zou er eventueel een vergunning voor een afvalverwerkend bedrijf aangevraagd kunnen worden, waarna er een bezwaar zou kunnen worden ingediend na het publiceren van de voorlopige beschikking. Dit is echter een zeer kostbare zaak omdat een vergunningaanvraag voor een omgevingsvergunning milieu vergezeld moet gaan van verschillende (kostbare) onderzoeken[8]. Aangezien dit werkzaamheden zijn die door het bedrijf dat de materialen ontvangt, zou moeten worden gedaan is het onwaarschijnlijk dat dit in de praktijk van de grond komt. Het bedrijf waar de materialen uitgaan heeft daar tenslotte een veel grotere noodzaak toe, maar die kan een dergelijke vergunning niet aanvragen.

2.5 Rechtsoordelen van decentrale overheden

In een bestuurlijk rechtsoordeel (hierna rechtsoordeel) wordt door een bevoegd gezag een oordeel gegeven over hoe wetgeving moet worden toegepast of uitgelegd in een specifieke situatie. Er zijn naast het ministerie ook omgevingsdiensten, gemeenten en provincies die rechtsoordelen geven over of een materiaal een afvalstof is of niet. Dit kan ook helderheid geven aan een initiatiefnemer.

Een rechtsoordeel geeft een onderbouwing waarom een materiaal een afvalstof is of niet. Een rechtsoordeel geeft minder rechtszekerheid dan een formeel besluit, omdat een initiatiefnemer zich er niet op kan beroepen, bijvoorbeeld bij een ander bevoegd gezag. Omdat er verschillende bevoegd gezagen zijn die rechtsoordelen afgeven, en ze deze niet allemaal centraal publiceren is er geen overzicht van de bestaande rechtsoordelen.

[8] Daarnaast kan het bestemmingsplan roet in het eten gooien, indien dit geen vestiging van afvalverwerkende bedrijven toestaat.

2.6 Bij handhaving

Een initiatiefnemer kan er ook voor kiezen om het materiaal waarvan hij vindt dat het geen afvalstof is te behandelen als product. Hierbij zal wel voldaan moeten worden aan de regelgeving zoals die voor dat soort producten gelden, bijvoorbeeld de meststoffenregelgeving, REACH, et cetera. Zolang er geen inspectie plaats vindt, of een inspecteur is het eens met de manier van handelen, bestaat de situatie gewoon voort. Als een inspecteur het niet mee eens is met de handelswijze van een bedrijf dan kan er gehandhaafd worden via een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Tegen dit besluit kan bezwaar worden aangetekend, waarbij de houder van de afvalstof bewijslast zal moeten aandragen. Als het bevoegd gezag hier niet in meegaat (het bevoegd gezag moet dan wel met bewijs komen, de enkele stelling dat de mening van het bedrijf niet gedeeld wordt is niet voldoende) en een handhavingsbesluit neemt, dan kan het bedrijf (na de bezwaarfase) bij de rechter in beroep gaan tegen het besluit en zal de rechter de bewijslast beoordelen. De uitspraak van de rechter geeft dan de uiteindelijke rechtszekerheid. Dit is echter wel achteraf en een initiatiefnemer loopt het risico dat hij bij de rechter geen gelijk krijgt. Daardoor wordt dan duidelijk dat er overtredingen of misdrijven zijn begaan, waarvoor de initiatiefnemer kan worden vervolgd. Een handhavingstraject kan overigens jaren duren (waarschuwing, ontwerpbesluit, besluit, bezwaar, beroep).

Anderzijds is het voor een handhaver niet zo eenvoudig om vast te stellen dat een materiaal een afvalstof is als het bedrijf zijn zaakjes op orde heeft. Het bedrijf heeft als het goed is een degelijke onderbouwing opgesteld waarin de vier voorwaarden in artikel 5 of 6 uit de KRA zijn getoetst. Hierbij gaat het om gebruikszekerheid, materiaal is direct inzetbaar, geen risico voor mens en milieu en het materiaal voldoet aan wetgeving. Als aan die voorwaarden wordt voldaan dan moet het materiaal als niet-afvalstof worden gezien. Het is dan aan het bevoegd gezag om aan te tonen dat die onderbouwing niet klopt. Daarnaast zal moeten worden aangetoond dat het niet om een eenmalige misser ging maar om een structurele handelswijze waar het bevoegd gezag het niet mee eens is. Daarnaast geldt ook andersom dat als de rechter vonnist dat het bedrijf het bij het rechte eind had, dat het bevoegd gezag ook met schadeclaims te maken kan krijgen. Voor alle betrokkenen is het verkrijgen van helderheid via een handhavingsactie en een gang naar de rechter dus eigenlijk een ongewenste weg.

3 Regelgeving over einde afval of over bijproducten

3.1 Beschrijving van het instrument

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (vanaf nu; de Minister) heeft de bevoegdheid om te regelen dat een materiaal een afvalstof is of niet. Deze bevoegdheid is aan haar toegekend in de Wet milieubeheer, en wel op drie plaatsen[9]:

- Artikel 1.1 lid 7 (vaststellen via een regeling van de status van bijproduct van een materiaal)
- Artikel 1.1 lid 9 (vaststellen via een regeling van de status einde-afval van een materiaal)

[9] Tijdens deze verkenning is de Wet milieubeheer op dit onderwerp aangepast vanwege de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen van 2018. De wijziging in de Wet milieubeheer is 1 juli 2020 ingegaan. Voorheen had de minister de bevoegdheid om zowel per geval te besluiten als regelingen te maken.

- Artikel 1.1 lid 10 (vaststellen via een regeling van de status van materialen die in ieder geval afval zijn)

Via een dergelijke regeling verfijnt het ministerie het kader op basis waarvan beoordeeld wordt of bijvoorbeeld sprake is van een bijproduct. Dit moet wel worden gedaan op basis van de criteria zoals vermeld in artikel 5 en 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Deze criteria zijn overgenomen in artikel 1.1 lid 6 en lid 8 van de Wet milieubeheer.

3.1.1 Betrokken partijen

In principe is de minister zonder tussenkomst van andere partijen bevoegd om regelingen te maken over de status van een afvalstof, einde afval of bijproduct, mits de voorwaarden in de Wet milieubeheer in acht worden genomen. In de praktijk benaderen initiatiefnemers het ministerie met een verzoek om een regeling vast te stellen. De initiatiefnemers en het ministerie overleggen dan samen over de inhoud van de regeling. De initiatiefnemers zullen aannemelijk moeten maken dat, en wanneer wordt voldaan aan de voorwaarden in de kaderrichtlijn afvalstoffen. Deze voorwaarden staan tegenwoordig direct vermeld in de Wet milieubeheer in artikel 1.1 leden 6 en 8 en gaan over direct gebruik, gebruikszekerheid, rechtmatigheid, geen negatieve effecten voor mens en milieu.

3.2 Werking in de praktijk

Het ministerie heeft tot dusverre twee ministeriele regelingen op basis van artikel 1.1 lid 7 en 9 uitgegeven waarin de status van afvalstromen is vastgesteld. In de volgende paragrafen worden deze beschreven.

3.2.1 Einde afval: recyclinggranulaten

In 2015 is de *Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat* van kracht geworden. Hierin staan de criteria op basis waarvan bepaald wordt of recycling granulaat (gebroken puin) geen afvalstof meer is. Deze criteria zijn opgesteld aan de hand van de voorwaarden in artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. In de regeling staan onder andere eisen aan de inputmaterialen, aan de toe te passen procedures om risico's van de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen te beperken, eisen aan de manier waarop het puin verwerkt wordt, eisen aan de productkwaliteit, eisen aan de kwaliteitsborging en de plicht om bij levering en conformiteitsverklaring af te geven.

Voor dit onderzoek is gesproken met medewerkers van de BRBS Recycling die betrokken waren bij het opstellen van de regeling voor recycling granulaten. BRBS Recycling is de brancheverenigingvan brekers, sorteerders en recyclers. BRBS Recycling heeft al jaren geijverd voor het verhandelen van recyclinggranulaat als product en niet als afvalstof. Toen bekend werd dat het ministerie open stond voor een regeling is contact opgenomen en is er in samenwerking met ambtenaren van het ministerie een regeling opgesteld. Daarbij was het belangrijk dat buiten de regeling om al twee dingen geregeld waren in regelgeving.

Ten eerste was via het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) de milieuhygiënische risicobeheersing al geregeld. In dit besluit staan normen opgenomen over uitloging van gevaarlijke stoffen. Doordat recyclinggranulaten kunnen voldoen aan de eisen in het Bbk is voldaan aan criterium d) van artikel 6 van de kaderrichtlijn afvalstoffen voor wat betreft de milieu-impact. Het is dus wettelijk toegestaan om het materiaal toe te passen en door te voldoen aan de eisen is de milieu-impact over het geheel genomen niet toegenomen. Door de werking van het Bbk was er dus een vangnet dat ervoor zorgt dat een bepaalde milieuhygiënische kwaliteit wordt behaald.

Ten tweede waren er al constructie technische eisen vastgelegd voor bouwproducten in de Europese bouwproductenverordening. Deze direct geldende verordening stelt eisen aan bouwmaterialen en verlangt een CE keur voor bouwproducten. Door te voldoen aan de eisen in de Europese bouwproductenverordening kan worden aangetoond dat het materiaal op de markt mag worden gebracht en voldoet aan de eisen die er aan gesteld worden. Daarmee wordt voldaan aan criterium c) van artikel 6 van de kaderrichtlijn afvalstoffen.

Uit de Nederlandse situatie bleek al dat er een markt was voor recyclinggranulaat (criterium b), het werd immers al toegepast (criterium a) als ophoogmateriaal met specifieke eigenschappen, weliswaar als afvalstof, maar het had altijd al een positieve waarde.

Aan deze eisen van het Bbk en de Europese bouwproductenverordening is in de regeling een tweetal aspecten toegevoegd: Een acceptatiebeleid waarin gevaarlijke stoffen worden geweerd, en een kwaliteitsborgingssysteem dat periodiek door een externe partij wordt beoordeeld. Dat die beoordeling door een externe partij wordt gedaan is belangrijk geweest in de acceptatie van de regeling.

De regeling is in samenwerking tussen het ministerie en de BRBS in ongeveer een jaar in elkaar gezet. Hierbij is heel bewust de opzet van de regelingen van de Europese gevolgd.
Daarna is nog 1 à 1,5 jaar nodig geweest om de regeling te publiceren en om hem uit te leggen bij bevoegd gezagen, en de betrokken marktpartijen. Ook is er contact geweest met het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) om af te stemmen hoe het recyclinggranulaat afgemeld wordt als afvalstof en onder welke GN douanecode (geen Euralcode[10] want het is geen afvalstof meer) het recyclinggranulaat wordt vervoerd als het een product is. Er wordt nu door bijna alle leden van de BRBS gebruik gemaakt van de regeling en het gebruik van recyclinggranulaat in de infrastructuur is gemeengoed. De regeling heeft gezorgd voor iets minder administratieve regeldruk bij de BRBS-leden, en heeft een positieve invloed gehad op de markt omdat het imago van recyclinggranulaten is verbeterd.

BRBS raadt aan om eerst de zaken goed te regelen voor wat betreft milieuhygiënische voorwaarden en productregelgeving, en dan pas het einde afval traject in te gaan. Voor recyclinggranulaat was alle informatie al aanwezig, en deze is dus eigenlijk alleen bij elkaar gebracht in de opzet zoals die gebruikt wordt in de Europese einde afval criteria documenten.

[10] Een Euralcode geeft een beknopte omschrijving van het type afval en geeft met de aanwezigheid van een “*” (asterisk) aan of een afvalstof is geclassificeerd als gevaarlijk. Zonder asterisk is de afvalstof niet gevaarlijk.

Vanuit de ILT is in een interview toegelicht dat de regelingen goed werkbaar zijn omdat er duidelijke eisen zijn waar aan kan worden getoetst. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld rechtsoordelen waar deze eisen niet expliciet zijn genoemd.

3.2.2 Bijproduct: Glycerine

In 2015 is ook de *Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen* van kracht geworden. In deze regeling zijn twee bijlagen opgenomen:

1. materialen en hun verwerkingsproces en
2. materialen en hun proces van herkomst

In de praktijk geldt dat als materialen afkomstig zijn uit een in bijlage 2 beschreven proces, en zij voldoen aan de omschrijving van het materiaal zoals in die bijlage, en zij worden vervolgens ingezet in het verwerkingsproces dat staat beschreven in bijlage 1 dan wordt het materiaal gezien als bijproduct, en niet als afvalstof. Overigens omvat de regeling slechts twee van de vier eisen uit artikel 5 van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Over de twee andere eisen: (a) Het is zeker dat de stof of voorwerp zal worden gebruikt, en (d) rechtmatigheid van toepassing en geen op nadelige gevolgen voor mens en milieu, wordt niets gezegd.
In de bijlagen zijn op dit moment alleen ruwe glycerinestromen en hun processen van herkomst en verwerkingsproces opgenomen. In principe kunnen de bijlagen worden aangevuld met andere materialen en processen.

Voor dit onderzoek is gesproken met een medewerker van ketenorganisatie MVO (keten van productie, verwerking en handel van plantaardige en dierlijke oliën en vetten) die betrokken was bij het opstellen van de regeling. Deze regeling is tot stand gekomen naar aanleiding van het staande houden van een vrachtwagen met glycerine afkomstig uit het buitenland op weg naar een bedrijf in Nederland. Een medewerker van de ILT had een aanwijzing dat het materiaal een afvalstof was. De vergunningverlener van de inrichting waar het materiaal naar toe ging was eerder al tot de conclusie gekomen dat het materiaal een bijproduct was. Toch leidde dit tot een zaak waarbij onderzoek werd gedaan naar het ontvangende bedrijf en het OM werd ingeschakeld. MVO is toen ook benaderd en die heeft contact opgenomen met het ministerie van Economische Zaken en Koninkrijksrelaties.
Die kon verwijzen naar de juiste medewerker bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, die kwam met het voorstel om een regeling te maken zodat dit helder zou worden gemaakt. In dit geval is gekozen voor een regeling omdat handhavers aangaven dat zij zonder een regeling hun handhavingspraktijk moeilijk konden bijstellen.

Via de achterban van MVO is een voorstel gedaan voor de samenstelling van de ruwe glycerine. Hierbij is de bandbreedte voor de samenstelling aangenomen die bij de toenmalige leden aanwezig was. Die is uiteindelijk opgenomen in de regeling. Er is veel tijd gestoken in niet alleen een regeling maken maar ook in uitleg, en een goede memorie van toelichting.

Na het van kracht worden van de regeling (18 maart) is er nog een brief uitgekomen van de ILT (24 september 2015). In die brief wordt aan de branche nog eens uitgelegd hoe de regeling moet worden geïnterpreteerd..

Een plantaardige olie verwerkend bedrijf dat bij het maken van de regeling nog geen lid was van MVO en een afwijkende samenstelling had van ruwe glycerine kreeg met een vergunningverlener een meningsverschil over ruwe glycerine nadat de regeling van kracht werd. Er werd geredeneerd dat alle ruwe glycerine die niet binnen de bandbreedte van de regeling valt afval is. In dat geval moet worden getoetst aan de voorwaarden uit artikel 5 van de KRA. Dit heeft geleid tot een rechtszaak over het opleggen van een last onder dwangsom en uiteindelijk heeft de Raad van State de vier voorwaarden getoetst en op basis daarvan geoordeeld dat de glycerine in dit geval geen afvalstof is. Het zou volgens MVO mooi zijn als deze rechtszaak als input wordt gebruikt om de bandbreedtes in de bestaande regeling bij te werken.

3.2.3 Einde afval: vloeibare brandstoffen

Er is een begin gemaakt met een derde regeling, namelijk de regeling einde afval vloeibare brandstoffen. Dit proces is opgestart door de afvalolieverwerkende industrie omdat zij hun eindproducten slecht kwijt konden zonder dat dit materiaal de einde-afvalstatus zou verkrijgen. Voor deze regeling is de vorm van einde afvalcriteria gevolgd zoals die ook op Europees niveau wordt gehanteerd. In de opgestelde regeling worden extra eisen gesteld aan het kunnen volgen van herkomst van de batch brandstoffen. Voor toepassing van afvalolie in brandstoffen was niets in bestaande wetgeving of normen geregeld qua milieuhygiënische kwaliteit en technische kwaliteit, en daarom zijn daarvoor in het kader van deze regeling onderzoeken gedaan en normen/kwaliteitscriteria opgesteld specifiek voor deze regeling. Het ontwikkelen van deze regeling is gestaakt voordat de regeling klaar was omdat er nog veel maatschappelijke discussie was over de wenselijkheid van het mengen van oliehoudende reststoffen in (scheeps)brandstoffen en de betrokkenheid van de branche bij het opstellen van de regeling.

3.2.4 Toezicht en handhaving

Een respondent van de ILT geeft aan dat de eisen die worden gesteld aan recyclinggranulaten om tot een product te komen en de eisen die aan ruwe glycerine worden gesteld om tot een bijproduct te komen helder zijn omschreven en gemakkelijk door handhavers kunnen worden getoetst. Naast dat de eisen helder zijn is het ook direct helder welke eisen er gelden omdat die eisen vastgelegd staan in regelingen die terug te vinden zijn in wetboeken en op wetten.overheid.nl op internet. Dit in tegenstelling tot soms onduidelijk vastgestelde eisen in rechtsoordelen, waarbij die rechtsoordelen ook niet altijd gemakkelijk terug te vinden zijn.

Door een marktpartij wordt gesteld dat handhavers en vergunningverleners niet altijd goed op de hoogte zijn van de wetgeving. Dit leidt tot veel bureaucratische handelingen en uiteindelijk tot rechtszaken om het gelijk te krijgen. Dit is kostbaar en is een reden voor onder andere beursgenoteerde bedrijven om ver van mogelijk strafbare handelingen te blijven. Als een beursgenoteerd bedrijf in een rechtszaak verwikkeld raakt dan gaat als gevolg daarvan de beurswaarde direct naar beneden.

3.3 Aandachtspunten

Vaak hebben einde afval- of bijproductregelingen betrekking op een materiaal dat als ruwe grondstof wordt ingezet in een volgend proces. Pas in dat volgende proces wordt een product gemaakt waarvoor productnormen of wetgeving bestaan. Het is belangrijk te realiseren dat als er geen productnormen voor de ruwe grondstof bestaan, het wel wat onderzoek vergt om deze op te kunnen stellen. Er is namelijk gevoel voor de markt en de belangen van de verschillende partijen nodig om aan de secundaire grondstoffen de juiste eisen te stellen. De secundaire grondstoffen kunnen namelijk afhankelijk van de eisen aan het secundaire materiaal en de eisen aan het uiteindelijke product een groter of kleiner deel van de ruwe grondstoffen vervangen. Als de eisen te hoog zijn dan zal een secundaire grondstof er nooit aan kunnen voldoen en zal de afzet nooit op gang komen (terwijl er tegelijkertijd mogelijk wel ruwe grondstoffen worden gebruikt die ook niet aan de opgestelde eisen voor de secundaire grondstoffen voldoen). Als de eisen te laag zijn ontstaat kans op wegmengen van verontreinigingen.

3.3.1 Einde afval voor recycling granulaten

Een einde-afval regeling maakt dat een afvalstof per definitie een product wordt als het materiaal en de werkwijze voldoen aan de eisen in de regeling. Maar een producent moet een conformiteitsverklaring afgeven, waarin wordt verklaard dat het product voldoet aan specifieke eisen en dat het is gemaakt voor een door hemzelf in te vullen beoogde toepassing. Dat betekent dat het materiaal ook toegepast kan worden in andere toepassingen dan wellicht bij het ontwikkelen van de regeling voor ogen waren. De toepassingen van het recyclinggranulaat zijn in werkelijkheid beperkt en zullen vanwege de eis te voldoen aan de Europese Bouwproductenrichtlijn en vanwege het toepassingsgebied van de beoordelingsrichtlijnen waar in de regeling naar wordt verwezen naar alle waarschijnlijkheid worden toegepast als bouwproduct.

De constructie zoals die is toegepast bij de regeling voor bijproducten geeft helderheid over materialen die als bijproduct kunnen worden ingezet, waarbij zowel het proces waar dit bijproduct uit komt als het proces waar het bijproduct ingezet gaat worden zijn vastgelegd. Met deze constructie ontstaat niet het risico van het toepassen van een bijproduct als niet-afval in een toepassing die ongewenst is. Daarmee is de regeling iets minder breed dan de die van de recyclinggranulaten, maar mochten er andere toepassingen worden ontwikkeld, dan kunnen deze er relatief eenvoudig aan toe worden gevoegd.

3.3.2 Bijproduct: Ruwe glycerine

Na het invoeren van deze regeling is gebleken dat bevoegd gezagen de regeling als volgt interpreteerden: Alles wat niet voldoet aan de regeling is afvalstof. Deze interpretatie is niet juist. Alles wat buiten de regeling valt moet door de houder en het bevoegd gezag beoordeeld worden aan de hand van de vier voorwaarden in artikel 5 van de KRA. Als een nieuwe regeling wordt geïntroduceerd dan is het belangrijk om hier aandacht aan te schenken.

3.4 Verwachtingen

De verwachtingen van marktpartijen is dat ministeriele regelingen gemakkelijk kunnen worden ingezet om van afvalstoffen producten te maken, of een materiaal als bijproduct aan te wijzen.

Met een regeling kan echter alleen een vertalingen worden gemaakt van de criteria uit de KRA naar een specifiek materiaal. Met de regeling wordt aangegeven waar in Nederland, binnen de bandbreedte van de voorwaarden uit de KRA, de grens ligt tussen afval en niet afval. Deze verwachting kan dus niet altijd waargemaakt worden en als het wel kan dan alleen als de marktpartijen constructief meedenken over een regeling waarin de risico's van de toepassing van het materiaal als product beheerst zijn. Dit vergt van de marktpartijen een reëel beeld over wat er mogelijk fout kan gaan en hoe de risico's beperkt kunnen worden.

3.5 Voordelen en nadelen

De voordelen van de regelingen zijn als volgt:

- Geeft helderheid aan de markt
- Geeft helderheid voor handhavers
- Het materiaal is geclassificeerd als een product, in principe ongeacht de specifieke toepassing en de regeling is daardoor breed toepasbaar. Een andere toepassing dan de initiële toepassing wordt ook mogelijk gemaakt door de regeling, maar kan in de praktijk door het opstellen van de juiste criteria worden beperkt tot een specifieke toepassing.

De nadelen van de regelingen zijn als volgt:

- Het kost relatief veel tijd om een regeling te maken. Een regeling maken kost wel enkele jaren
- Regelingen kunnen snel worden gemaakt als er al bestaande regels zijn over milieuhygiëne en toepassingseisen. Als die er niet zijn dan moeten hiervoor criteria in de regeling worden opgenomen, en dan is er naar verwachting meer tijd nodig. Tegenwoordig gaat de beoordeling verder, waarbij aandacht is voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en meerdere cycli van het materiaal. Dit vergt naar verwachting daarom ook meer tijd dan de regelingen die al bestaan. Aan de andere kant, als er al regels zijn voor het product waarin milieuhygiënische en toepassingseisen zijn opgenomen dan is er ook minder noodzaak om een einde afval regeling te maken. Er kan dan immers veel gemakkelijker per geval worden getoetst of het gebruik rechtmatig is. Omdat dan in de productregelgeving ook het milieuhygiënische kader helder is gemaakt, kan er ook vanuit worden gegaan dat er over het geheel genomen geen ongunstige effecten ontstaan voor het milieu of de menselijke gezondheid
- Als na verloop van tijd blijkt dat bandbreedtes te ruim in de regeling zijn opgenomen en er ontstaan milieuhygiënische of gezondheidsproblemen door het gebruik van het product, dan is een bedrijf dat het einde-afvalproduct of bijproduct produceert niet verantwoordelijk/vervolgbaar als het zich aan de bandbreedtes heeft gehouden

3.6 Optimalisatiemogelijkheden

Het ministerie kan meer regelingen opstellen. Advies is om dit samen met brancheverenigingen te doen. In voorbereiding op een eventueel einde-afvalregeling kan samen met de brancheverenigingen worden gekeken naar de milieu-hygiënische en gezondheidseisen die worden gesteld aan de resulterende producten. Als daar helderheid over bestaat, en eventueel al is vastgelegd in regelgeving over die specifieke producten, dan is het vaststellen van een einde afvalregeling veel eenvoudiger.

4 Handreikingen en leidraden

4.1 Beschrijving van het instrument

Het is al decennia[11] beleid van het ministerie om informatie ter beschikking te stellen aan stakeholders om de complexe afvalwetgeving inzichtelijk te maken.

Met een handreiking probeert het ministerie helderheid te verschaffen over of een (willekeurig) materiaal een afvalstof is of niet. Er zijn twee specifieke handreikingen uitgebracht die deze helderheid kunnen geven:

1. Handreiking onbehandeld hout (12-10-2017).
2. Leidraad afvalstof of product: richtsnoeren voor de uitleg en toepassing van de begrippen ‘afvalstof’, ‘bijproduct’ en ‘einde-afvalstatus’ (1e versie juli 2018, meest recente versie oktober 2019).

De eerste handreiking gaat over één type materiaal, namelijk onbehandeld hout. Deze handreiking beschrijft verschillende casussen rondom het gebruik van onbehandeld hout als product, bijproduct en afvalstof. Ook wordt uitgelegd aan welke voorwaarden moet worden voldaan om het onbehandelde hout als product te kunnen aanmerken. In deze handreiking gaat het om twee typen onbehandeld hout: 1. Hout dat vrijkomt bij snoei en bosbouwwerkzaamheden, 2. Hout dat vrijkomt in de timmerindustrie. Voor het eerste type hout is de redernatie die wordt gevolgd in de handreiking inmiddels bevestigd door de rechter[12].

De tweede handreiking is een algemene handreiking waarin de regels en het beleid rondom afvalstof of niet worden uitgelegd, casussen worden beschreven, en waar achtergrondinformatie wordt gegeven zoals jurisprudentie.

Naast deze handreikingen staan er in het landelijk afvalbeheerplan (LAP3) ook aanwijzingen over afvalstof of niet. De aanwijzingen in LAP3 vormen de basis voor de leidraad Afvalstof of product, en in het LAP wordt ook verwezen naar de leidraad. Met de aanwijzingen in het LAP3 staat het beleid vast waar een bevoegd gezag zich in principe13 aan moet houden bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Ook op de website afvalcirculair.nl en via infomil.nl is achtergrond te vinden over afvalstof of product.

4.2 Werking in de praktijk

4.2.1 Handreiking onbehandeld hout

De handreiking onbehandeld hout geeft voor een specifieke materiaalstroom specifiek weer wanneer het materiaal als afval moet worden geclassificeerd en wanneer dat niet hoeft.

[11] In 2005 werd door het toenmalige SenterNovem al een document uitgegeven met als titel “Afval of Biomassa? Een juridische onderbouwing”
[12] Deze uitspraak is terug te vinden via de volgende URL:
http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBNHO:2020:1744
[13] In hoofdstuk A2 van het LAP staat beschreven wanneer en hoe een bestuursorgaan af mag wijken van hetgeen in het LAP staat beschreven. Het voert te ver om daar in dit rapport dieper op in te gaan.

Voor onbehandelde houtstromen zijn er daarmee voldoende handvatten voor een initiatiefnemer om het materiaal indien gewenst als product te kunnen behandelen. Daarvoor moet dan worden voldaan aan een aantal specifieke eisen die duidelijk staan beschreven in de handreiking.
De handreiking onbehandeld afvalhout is opgesteld in samenwerking met de branche.

Er is contact opgenomen met de Algemene Vereniging Inlands Hout (AVIH). Uit het interview bleek dat de achterban van de AVIH met de handreiking onbehandeld hout goed verder kunnen. Als er discussies ontstaan met handhavers of bevoegd gezag dan kan er naar verwezen worden. Om de informatie toegankelijker te maken heeft AVIH de handreiking omgezet naar twee brochures, voor ieder type hout die de handreiking behandelt één. Deze brochures worden door de leden gebruikt om de afweging afvalstof of niet in verschillende situaties uit te leggen.

4.2.2 Leidraad Afvalstof of product

De mensen die bevraagd zijn over de leidraad geven aan dat het een goed hulpmiddel om inzicht te krijgen in de moeilijke afwegingen over de status van een materiaal. De leidraad zit degelijk in elkaar en geeft handvatten voor de afweging. De leidraad bevat de algemene lijn over het toetsingskader en is verduidelijkt met voorbeelden van rechtsoordelen en rechtspraak. Daarmee is niet gezegd dat met de Leidraad afvalstof of product het een eenvoudige opgave is om de afweging te maken. De leidraad moet worden gezien als een basisdocument dat uitgebreid bestudeerd moet worden waarna duidelijk is geworden hoe complex de materie over afval of product in elkaar zit. Om vervolgens in een specifieke casus de afweging te maken kan het zijn dat er meer informatie nodig is, zoals uitspraken in rechtszaken, bestaande rechtsoordelen, of uitgebreide kennis van specifieke wetgeving waarbinnen het materiaal moet gaan vallen als het een product is. Door de respondenten van de questionnaire wordt de Leidraad sterk wisselend ervaren. Hij wordt aan de ene kant te theoretisch genoemd, en lastig te volgen, maar aan de andere kant ook heel goed omdat medewerkers van omgevingsdiensten nu veel beter weten waar het om gaat. De meeste respondenten zijn tevreden met leidraad of hebben er geen ervaring mee.

Ervaring van de schrijvers van dit rapport is dat de leidraad vaak niet voldoende is voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen om snel een afweging te kunnen maken over of een materiaal dat de inrichting verlaat een afvalstof is of niet. Daarmee willen we niet suggereren dat de leidraad niet goed is van opzet of inhoud. Het is namelijk een uitgebreid en goed onderbouwd naslagwerk. Het is de vraag of het wel mogelijk is om een leidraad te maken waarmee een leek in beperkte tijd tot een goed onderbouwde conclusie kan komen. Iedere casus vergt toch bestudering van alle omstandigheden van die specifieke casus. Dat is waarschijnlijk niet iets dat in een leidraad kan worden beschreven.

Vergunningaanvragen waarin einde-afval voor uitgaande stromen moet worden vastgelegd (of uiteraard afhankelijk van de casus juist niet) lopen vertraging op omdat ambtenaren van omgevingsdiensten niet altijd beschikken over voldoende ervaring met de zeer complexe materie rondom afval of niet. Van meerdere initiatiefnemers is vernomen dat een ambtenaar van een omgevingsdienst verwijst naar Rijkswaterstaat voor het aanvragen van een rechtsoordeel.

Zonder rechtsoordeel wordt gezegd dat geen besluit kan worden genomen over de vergunning. Omdat aanvragen voor rechtsoordelen nu niet worden aangenomen is dit een doodlopende weg voor een initiatiefnemer.

4.2.3 Toezicht en handhaving

Er is geen specifiek toezicht of handhaving op partijen die één van de handreikingen of andere informatiebronnen van de rijksoverheid toepassen. Iedereen die handelingen verricht met mogelijke afvalstoffen kan worden geïnspecteerd door of namens het bevoegd gezag, of door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Daarbij zullen ook partijen tussen zitten die de handreiking hebben geraadpleegd.

4.3 Aandachtspunten

De handreiking Onbehandeld hout en de leidraad Afval of product geven meer duidelijkheid over het toetsingskader en zorgen daarmee voor veel meer uniformiteit in beoordelingen. Omdat verschillende partijen de handreiking deels maar vooral de leidraad op verschillende manieren kunnen interpreteren ontstaat er echter geen algehele uniformiteit en duidelijkheid. Deze uniformiteit wordt bij bijvoorbeeld een regeling of rechtsoordeel wel verkregen. Een belangrijk aandachtspunt bij de leidraad is ook dat zij niet leidt tot rechtszekerheid, de leidraad geeft immers geen bindende conclusie. Ook wanneer de handreiking is gevolgd dan blijft er in lastigere gevallen ruimte voor discussie.

4.4 Verwachtingen

Een handreiking wekt de verwachting dat het onderwerp met de handreiking voldoende ingekaderd is om een stappenplan te volgen en zo eenduidig tot een antwoord te komen. Voor de handreiking onbehandeld hout wordt dit in de praktijk wel zo ervaren. In de praktijk is de Leidraad afvalstof of product niet altijd voldoende om tot een helder antwoord te komen.

4.5 Voordelen en nadelen

4.5.1 Handreiking onbehandeld hout

Het voordeel van de handreiking Onbehandeld hout is dat hij toegankelijk is: De Handreiking is geschreven voor een specifiek publiek en beslaat maar zes pagina’s. Ook worden er maar twee stromen in behandeld. Voor deze twee stromen worden eisen gegeven waaraan moet worden voldaan om gemakkelijk aan te kunnen tonen dat iets geen afvalstof is. Voor een van deze stromen (snoeiafval) is de redernatielijn ook bevestigd in een rechtszaak, dus de inhoud voor deze stroom is ook echt getoetst. Voor de andere stroom (schoon zaagsel/houtkrullen) is tot dusverre geen uitspraak gedaan door een rechter.

4.5.2 Leidraad Afval of product

Het voordeel van de leidraad dat dat de lezer handvatten krijgt om zich de complexe materie rondom afvalstof of niet eigen te maken. Het is voor een leek een manier om de complexe materie onder de knie te krijgen, voor een specialist is het een goed naslagwerk.

Een nadeel is echter dat de leidraad niet eenvoudig is. Het taalgebruik is weliswaar niet moeilijk, maar het is een document van 76 pagina's waarin diverse routes, criteria, voorwaarden, gerechtelijke uitspraken en rechtsoordelen worden genoemd. Het vergt met de leidraad in de hand een behoorlijke studie om tot een afgewogen oordeel te komen.

Een ander belangrijk nadeel is dat de leidraad niet leidt tot rechtszekerheid. De leidraad legt het toetsingskader uit, maar de afzonderlijke casus moet steeds nog worden beoordeeld. Een initiatiefnemer blijft dus met onzekerheid zitten. Daarnaast leidt de handreiking niet in alle gevallen tot een helder antwoord op de vraag of iets een afvalstof is of niet. In complexe gevallen zijn de aangedragen handvatten niet voldoende.

4.6 Optimalisatiemogelijkheden

4.6.1 Handreikingen

Naast de handreiking onbehandeld hout zijn er wellicht nog meer afval/productstromen die in aanmerking komen voor een heldere handreiking. Dit zouden dan materiaalstromen moeten zijn waarbij weinig risico's bestaan voor milieu en de menselijke gezondheid. Dit kan zijn omdat er in het geheel weinig risico's zijn of omdat deze worden afgevangen met bestaande regelgeving. Ook moeten er meerdere partijen worstelen met de vraag of dit nu een afvalstof is of een niet-afvalstof. Denk hierbij aan de volgende stromen:

- Organische reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie die ingezet worden als diervoeder
- Organische reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie die ingezet worden als meststof, of digestaten uit vergisters
- Organische reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie die ingezet worden als koolstofbron in waterzuiveringen
- Organische reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie die ingezet worden om energie uit te winnen in een vergister
- Organische reststromen uit het beheer van openbare ruimte die worden ingezet als veevoer
- Organische reststromen uit het beheer van openbare ruimte die worden ingezet als meststof
- Organische reststromen uit het beheer van openbare ruimte die worden ingezet als grondstof
- Slibben uit de waterzuivering van de voedingsmiddelenindustrie die ingezet worden als diervoeder
- Ingezameld A-hout dat na opwerking wordt ingezet om producten van te maken
- Ingezameld papier dat na opwerking wordt ingezet om nieuw papier van te maken
- Ingezamelde metalen (met uitzondering van de metalen waarvoor Europese criteria zijn) die na opwerking ingezet worden om nieuwe metalen producten van te maken

4.6.2 Leidraad

De leidraad is een goed middel om de complexe materie rondom afvalstof of niet zo helder mogelijk te maken. Daarmee is niet gezegd dat iemand die met het onderwerp afval of niet te maken krijgt met de handreiking in de hand altijd tot een helder oordeel komt. Daarvoor is in sommige gevallen meer nodig dan de informatie in de handreiking.

Het is van belang dat het ministerie de handreiking blijft aanvullen met recente casussen, rechtsoordelen en rechtszaken en ook de wijzigingen in wetgeving mee moet nemen. Daarmee wordt de handreiking steeds al omvattender, nadeel is wel dat de handreiking dan steeds omvangrijker wordt en daardoor wellicht lastiger te lezen

5 Rechtsoordelen

5.1 Beschrijving van het instrument

In een bestuurlijk rechtsoordeel (hierna: rechtsoordeel) wordt door een bevoegd gezag een oordeel gegeven over hoe wetgeving moet worden toegepast in een specifieke situatie. Voor de vraag of een materiaal een afvalstof is of niet (meer) wordt instrument door het ministerie ingezet om helderheid te verschaffen over de status van een materiaal. Het bevoegd gezag voor het vaststellen of iets een afvalstof is of als bijproduct moet worden gezien, of de einde-afvalfase heeft bereikt is de minister van Infrastructuur en Waterstaat. In de Wet milieubeheer staat namelijk in artikel 1.1 lid 7 en lid 9 dat zij over dit onderwerp regelingen mag maken. Voor 1 juli kon de minister volgens artikel 1.1. lid 6 van de Wet milieubeheer “per geval besluiten”. Deze bevoegdheid om per geval te besluiten was vanwege een eerdere bepaling (artikel 6 lid 4 oude KRA) in de kaderrichtlijn afvalstoffen op deze manier opgenomen en is door de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen sinds 1 juli 2020 uit de Wet milieubeheer gehaald. In de memorie van toelichting van de wijziging wordt echter wel toegelicht dat minister nog wel rechtsoordelen af mag geven. Het ministerie is naast bevoegd gezag voor het uitgeven van regelingen over afval of niet, dus ook bevoegd om de rechtsoordelen af te geven.

5.1.1 Juridische status van een rechtsoordeel

Een rechtsoordeel wordt niet gezien als een besluit, en een aantal gevolgen van een besluit zijn dan ook niet van toepassing:

1. Een rechtsoordeel hoeft niet binnen afzienbare tijd te worden gegeven, waar een wettelijke beslissingstermijn voor besluiten vaststaat
2. Tegen een rechtsoordeel is geen bezwaar mogelijk als een betrokkene het er niet mee eens is
3. Een rechtsoordeel heeft geen rechtsgevolg. Een ander bevoegd gezag kan een ander oordeel vellen. Het andere bevoegd gezag zal dan wel moeten motiveren waarom anders tegen het materiaal aan wordt gekeken dan in een eerder rechtsoordeel. Hierbij moet andere bevoegd gezag ook bijvoorbeeld de leidraad en jurisprudentie betrekken.

Notabene: In zeer specifieke gevallen kan een rechtsoordeel wel worden opgevat als een besluit. De bestuursrechter kan hier een oordeel over geven als daar een rechtszaak over wordt aangespannen. De rechter zal echter alleen het rechtsoordeel als besluit zien als het rechtsoordeel voldoet aan drie eisen:

1. Het rechtsoordeel moet als zelfstandig en definitief zijn
2. Op korter termijn is er geen besluit verwacht waartegen bezwaar kan worden gemaakt, en dat besluit kan ook niet uitgelokt worden. Het besluit moet dan uiteraard wel uitsluitsel geven over hetgeen in het rechtsoordeel is vastgelegd

3. Als het wel te verwachten is dat er op korter termijn een besluit komt waartegen in beroep kan worden gegaan, of dit besluit kan worden uitgelokt, dan mag deze weg niet onevenredig belastend zijn voor de betrokkene. Hierbij worden door de rechter de kosten van de procedure en de spoedeisendheid betrokken

Notabene: Voorafgaande aan deze inhoudelijke toetsing zal de rechter ook toetsen of het bevoegd gezag ook echt bevoegd was om een besluit te nemen, en of zij dus wel bevoegd was een rechtsoordeel uit te geven. Dit laatste is, gebaseerd op de nota van toelichting van de wijziging van de Wet milieubeheer van 1 juli 2020, voor het ministerie in ieder geval wel zo. Voor decentrale overheden verwachten wij dat de rechter zal oordelen dat zij die bevoegdheid niet hebben.

Rechtsoordelen van het ministerie worden gepubliceerd op Internet en zijn als zodanig voor iedereen toegankelijk. Er is echter geen systeem om de rechtsoordelen aan te passen als er relevante wijzigingen zijn omstandigheden en in wet- en regelgeving. Het kan dus zijn dat de gepubliceerde rechtsoordelen achterhaald zijn. In de rechtsoordelen wordt de verantwoordelijkheid voor het controleren op wijzigingen in omstandigheden en wet- en regelgeving bij de initiatiefnemer gelegd.

5.1.2 Betrokken partijen

Een initiatiefnemer kan via de webtoets ‘Afval of grondstof’ gegevens over haar casus indienen en zo zelf tot een conclusie komen of een stof een afvalstof is of niet. Dit is echter gebaseerd op eigen beoordeling en niet op die van een overheidsinstantie. Daarom kon op basis van de ingevulde gegevens een aanvraag worden gedaan voor een rechtsoordeel. Deze aanvraag kwam terecht bij Rijkswaterstaat die het initiatief in behandeling nam. Op dit moment worden er geen aanvragen voor rechtsoordelen meer aangenomen. Voor een aangenomen aanvraag geldt dat de gegevens die zijn ingevuld in de webtoets worden bekeken en als er niet voldoende informatie beschikbaar is wordt extra informatie opgevraagd bij de initiatiefnemer. Ook wordt indien nodig informatie ingewonnen bij bijvoorbeeld het RIVM en wordt via de VIA-desk inhoudelijk afgestemd met andere bevoegd gezagen en omgevingsdiensten. Wanneer voldoende informatie beschikbaar is dan wordt in de vorm van een brief een rechtsoordeel opgesteld. Omdat Rijkswaterstaat niet het bevoegde gezag is (en niet is gemandateerd) kan dit rechtsoordeel alleen door het Ministerie worden afgegeven, dus de brief wordt overgedragen aan het ministerie. Het hoofd bureau juridische zaken van het ministerie controleert in samenspraak met een beleidsmedewerker van het ministerie en in eventueel overleg met de betrokken ambtenaar van Rijkswaterstaat het rechtsoordeel. Als het rechtsoordeel deze toets doorstaat dan wordt het rechtsoordeel door het ministerie naar de initiatiefnemer gestuurd en op internet -geanonimiseerd- beschikbaar gesteld.

5.2 Werking in de praktijk

Een initiatiefnemer kan over het materiaal in zijn bezit zelf een afweging maken of het een afvalstof is of niet door gebruik te maken van de online tool ‘Webtoets afval of niet’. Hierin kunnen vragen worden beantwoord die een initiatiefnemer helpen bij het maken van de afweging tussen een afvalstof of niet.

Als er meer zekerheid gewenst is dan uit de zelfbeoordeling naar voren komt dan kan via de webtoets een aanvraag worden ingediend voor een rechtsoordeel. Op moment van schrijven worden geen aanvragen meer aangenomen, omdat er nog ongeveer 30 aanvragen op de stapel liggen om in behandeling te worden genomen. De capaciteit om deze aanvragen te verwerken is recent vergroot.

In praktijk zijn er op het moment van schrijven (8 oktober 2020):

- 15 rechtsoordelen over bijproducten
- 11 rechtsoordelen over einde afval, en
- 4 rechtsoordelen over voortgezet gebruik afgegeven en gepubliceerd op internet

De eerste rechtsoordelen zijn aangevraagd in 2014. De doorlooptijd van een aanvraag voor een rechtsoordeel tot een werkelijk oordeel is relatief lang. Twee tot drie jaar is geen uitzondering. De beoordeling die door Rijkswaterstaat wordt uitgevoerd is een toetsing op de criteria in artikel 1.1 lid 6 en 8 van de Wet milieubeheer. Als aan de daar genoemde vier criteria (per artikel) wordt voldaan dan is de stof niet langer een afvalstof, of kan worden geclassificeerd als bijproduct. In praktijk ontstaat er vaak discussie over met name de milieueffecten van een stof en haar gebruik. De voorwaarden die hierover gaan zijn als volgt beschreven in de kaderrichtlijn afvalstoffen:

(artikel 1.1 lid 6, bijproduct)
verder gebruik is rechtmatig, inhoudende dat de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en dat gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

(artikel 1.1 lid 8, einde-afval)
het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Het effect van het gebruik van een stof in een volgend (productie)proces op het milieu en of de menselijke gezondheid is lastig in te schatten. In de praktijk wordt door Rijkswaterstaat vaak aan de initiatiefnemer om meer informatie gevraagd hierover. Geregeld komt voor dat deze informatie niet beschikbaar is, of dat de effecten op het milieu en de menselijke gezondheid kunnen worden verminderd door extra handelingen die deze effecten wegnemen of verkleinen. Op dat moment komt al vrij snel de vraag naar voren hoe ver de effecten moeten worden weggenomen. Vaak wordt dan het RIVM ingeschakeld om de effecten inzichtelijk te maken en aan te geven in hoeverre de risico's moeten worden verkleind. Dit vergt onderzoek door het RIVM, waarvoor tijd nodig is.

Nadat RIVM gerapporteerd heeft over de milieu- en gezondheidsrisico's ontstaat vaak een discussie over risico's, met in grote lijnen de volgende standpunten.

Rijkswaterstaat wil risico's zo veel mogelijk uitgesloten zien, maar kan milieutechnische en gezondheidsrisico's lastig beoordelen. De ambtenaren die de rechtsoordelen schrijven hebben uitgebreide ervaring met afval/product afwegingen, maar beschikken niet over de voor deze beoordeling benodigde diepgravende technische, toxicologische of medische achtergrond.
RIVM kan op basis van literatuuronderzoek vaak wel een richting aangeven maar kan een veel gevallen geen uitspraken doen over specifieke situaties, want zij beschikt niet over informatie over die specifieke (soms nog te bouwen) installatie.
Een initiatiefnemer wil verder met zijn initiatief. Hij schat over het algemeen de risico's laag in.

Ervaringen van initiatiefnemers is dat er steeds meer informatie wordt gevraagd om de risico's in te schatten, maar dat dit vaak in verschillende ronden gebeurt. Als het ene onderzoek is opgeleverd dan wordt extra informatie of een volgend onderzoek gevraagd. Initiatiefnemers voelen zich daardoor niet serieus genomen. In veel gevallen is voor initiatiefnemers niet duidelijk wat de grenswaarden zijn waar aan moet worden voldaan, en welke meetmethoden moeten worden toegepast. Op vragen daarnaar komt geen antwoord. Ook op voorstellen om iets op een bepaalde manier te onderzoeken komt soms geen antwoord, of pas na drie maanden. Dit kan worden veroorzaakt door het ontbreken van erkende meetmethoden of normen. Als grenswaarden helder zijn dan kan het productieproces van een initiatiefnemer daar op worden aangepast, en kan een product worden gemaakt dat voldoet aan de grenswaarden. Voor initiatiefnemers is onduidelijk welke risico's wel en niet worden geaccepteerd.

Een initiatiefnemer geeft aan dat de beoordeling van het criterium *het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid* veel te uitgebreid wordt onderzocht. "Iedere handeling die wordt uitgevoerd heeft een ongunstig effect op het milieu of de menselijke gezondheid. Het gaat er om of dit ongunstige effect toe neemt als het materiaal in de einde-afvalfase komt. Als dat zo is, dan moet het afval blijven. Als dat niet zo is, bijvoorbeeld doordat er productregelgeving is die de ongunstige effecten voorkomen, dan kan het een product worden."
Het RIVM vat dit volgens de initiatiefnemer anders op, namelijk dat alle milieu en humane risico's uitgesloten moeten worden. Dit is wetenschappelijk gezien niet haalbaar. Hierdoor worden volgens de initiatiefnemer door het RIVM vragen gesteld die niet ter zake doen, bijvoorbeeld over de aanwezigheid van ZZS. Het materiaal wordt nu als afvalstof toegepast, waarbij er door niemand een beoordeling wordt gevraagd over de aanwezigheid van ZZS. Nu er een aanvraag ligt voor een rechtsoordeel voor einde afval wordt door het RIVM vragen gesteld over de gehalten van een lijst aan ZZS-en, waarvan sommigen niet gemeten kunnen worden en waar van tevoren ook geen grenswaarden/normen voor worden gesteld. Wanneer daar aan het RIVM vragen over worden gesteld, of voorstellen worden gedaan voor meetprotocollen dan kan het soms maanden duren voordat er antwoord komt.

Het RIVM heeft beperkte capaciteit en wordt voor de rechtsoordelen gevraagd om daar waar nog weinig tot niets bekend is een risicobeoordeling te geven.

Om dit sneller te laten verlopen heeft het RIVM een eerste voorstel gedaan om een modulair framework te gaan gebruiken dat in stappen een beoordeling over de veiligheids- en duurzaamheidsrisico's van materialen die in de circulaire economie steeds opnieuw worden gebruikt mogelijk moet maken. Een dergelijk framework zal kunnen leiden tot een snellere beoordeling. Dit framework zal nog verder uitgewerkt moeten worden om het werkbaar te maken.

Vanuit beoordelaars die de informatie moeten interpreteren die door initiatiefnemers wordt aangeleverd wordt gemeld dat de aangeleverde informatie vaak summier is of gehele ontbreekt. Initiatiefnemers nemen soms niet eens de moeite om aan te geven waar het materiaal precies vandaan komt en waar het naar toe moet. Het is duidelijk dat de verwachtingen van initiatiefnemers en beoordelaars soms ver uiteen liggen.

De inhoud van een rechtsoordeel wordt deels bepaald door de informatie die een initiatiefnemer aandraagt. Hierbij zal niet altijd worden gekeken naar een zo breed mogelijke toepasbaarheid van het rechtsoordeel. Sterker nog, een initiatiefnemer kan ook overwegen om het rechtsoordeel zo 'smal mogelijk' op te laten stellen zodat alleen de specifieke situatie waarmee hij zelf te maken heeft er onder valt. Concurrenten die vergelijkbare werkwijzen hebben maar het net iets anders doen kunnen dan niet profiteren van het voorwerk van de eerste initiatiefnemer. Dit is begrijpelijk vanwege de forse inspanning die van de initiatiefnemer wordt gevergd om tot een rechtsoordeel te komen. De initiatiefnemer wil deze inspanning beloond zien doordat alleen onder zijn voorwaarden einde-afval, dan wel bijproduct wordt behaald. Dit zorgt wel voor een belemmering in het snel opschalen van een oplossing voor einde-afval/bijproduct van vergelijkbare materialen.

5.2.1 Beleid en uitvoering

Het beleid van het ministerie is dat helderheid over de afvalstatus van een materiaal bij voorkeur wordt gegeven door gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders als bevoegde gezagen. In paragraaf 2.4 is uitgelegd hoe dit werkt via het aanvragen van een omgevingsvergunning: Bij het nemen van besluiten over het al dan niet afgeven van een omgevingsvergunning moet het bevoegd gezag een beoordeling maken over de afvalstatus van binnenkomende materialen.

De capaciteit om rechtsoordelen af te geven door Rijkswaterstaat in samenwerking met het ministerie is beperkt omdat het beleid er op gericht is om de helderheid te laten verschaffen door de decentrale overheden. Er was een wachtrij van ongeveer 30 casussen, en daarom worden er nu geen casussen aangenomen door Rijkswaterstaat.

In de uitvoering hebben initiatiefnemers, bevoegde gezagen en omgevingsdiensten hier praktische problemen mee:

Tekort aan kennis

Onder andere hebben omgevingsdiensten vaak niet de kennis in huis, leidt het tot verschillen in het speelveld tussen verschillende gebieden, en ontstaan er conflicten als verschillende omgevingsdiensten verschillende meningen hebben over de (afval)status van een materiaal.

In het ene gebied wordt het gezien als een product, maar in een ander gebied mag het niet als product worden geaccepteerd. Bijvoorbeeld een rechtsoordeel van het ministerie kan dan helpen om alle betrokken partijen op één lijn te krijgen.
Omdat omgevingsdiensten soms een rechtsoordeel van Rijkswaterstaat vereisen voordat zij een vergunning afgeven leidt dit tot vertraging in het afgeven van omgevingsvergunningen.

Situaties waarbij geen vergunning hoeft te worden aangevraagd
Daarnaast zijn er werkzaamheden waarvoor geen omgevingsvergunning wordt afgegeven waarin een oordeel wordt gegeven over afvalstof of niet. Denk daarbij aan het slopen van gebouwen of werken waarbij delen van het te slopen gebouw of werk als product worden verkocht. In dat geval worden vaak producten en materialen geoogst, denk daarbij aan radiatoren, stortbakken en armaturen, maar ook aan materialen als houten planken of kunstgrasvelden. In de sloopvergunning zal de juridische status met betrekking tot afval niet worden beschreven.

5.2.2 Toezicht en handhaving

Een initiatiefnemer kan geen directe rechten ontlenen aan een rechtsoordeel. Echter in de keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving speelt een rechtsoordeel van het ministerie wel een belangrijke rol in het creëren van helderheid in het gehele land. Bij een initiatief zijn vaak meerdere bevoegde gezagen betrokken, en meerdere toezichthoudende instanties. Als een afvalstof bij de fabriek (inrichting) van de initiatiefnemer van afvalstof over gaat naar einde-afval, dan is daar een bevoegd gezag bij betrokken, maar dat materiaal moet ook nog worden getransporteerd (onder toezicht van ILT) en worden geaccepteerd als grondstof bij een volgende fabriek of werk. De plaats waar het materiaal naar toe gaat valt vaak onder een ander bevoegd gezag. Hoewel bevoegde gezagen een ander oordeel kunnen hebben over het al dan niet einde afval is de praktijk dat men zich conformeert aan de rechtsoordelen van het ministerie.

Vanuit de ILT is vermeld dat rechtsoordelen lastig zijn in de handhaving omdat het niet altijd helemaal helder is of het materiaal dat wordt getransporteerd voldoet aan alle omstandigheden zoals beoordeeld in het rechtsoordeel. Een regeling voor einde afval is wat dat betreft makkelijker te controleren. Het is voor de ILT lastig om precies bij te houden welke rechtsoordelen zijn afgegeven, zeker omdat ook omgevingsdiensten rechtsoordelen afgegeven hebben en die worden niet op de website van RWS gepubliceerd. Wetten, besluiten en regelingen zijn wat dat betreft veel gemakkelijker bij te houden. Rechtsoordelen worden ook niet aangepast aan veranderende wetgeving. De verantwoordelijkheid om daar rekening mee te houden ligt bij de initiatiefnemer. Dit maakt het handhaven lastiger.

5.3 Aandachtspunten

Aandachtspunten bij het instrument rechtsoordelen zijn:

Capaciteit
De capaciteit die nu wordt ingezet is niet toereikend voor het afhandelen van alle rechtsoordelen die zijn aangevraagd, en die initiatiefnemers nog willen aanvragen.

In de afgelopen zes jaar zijn gemiddeld ongeveer vijf rechtsoordelen per jaar afgeven. Door de beperkte capaciteit die is ingezet worden op dit moment geen rechtsoordelen meer in behandeling genomen.

Doorlooptijd

De doorlooptijd van rechtsoordelen is lang, doorlooptijden van twee tot drie jaar zijn geen uitzondering. Dit is veel te lang voor bedrijven die hun business model willen aanpassen en daar zekerheid over de juridische status van hum materialen voor nodig hebben.

Geen besluit nodig over of iets een afvalstof is of niet

Of iets een afvalstof is of niet kan in het Nederlandse recht niet worden vastgesteld met een besluit in de zin van de wet bestuursrecht (artikel 1:3). Een afvalstof is tenslotte iets wat voldoet aan de definitie van afvalstof zoals beschreven in de Wet milieubeheer. Daar is geen besluit voor nodig, anders zou een overheidsinstantie bijvoorbeeld ook kunnen besluiten dat de lucht blauw is of juist zwart afhankelijk van het gekozen moment op de dag. Omdat er bij afvalstoffen heel veel nuance is (net als bij de kleur van de lucht) kan een bevoegd gezag er wel een onderbouwde mening over hebben die zij op papier zet. Dit is een zogenaamd rechtsoordeel dat zo nauwkeurig mogelijk alle omstandigheden beschrijft en vervolgens concludeert of gebaseerd op de definitie een bepaald materiaal naar haar mening een afvalstof is of niet. Net als dat de ene persoon vindt dat de lucht rond schemering al zwart is en de andere persoon nog vindt dat hij donkerblauw is kunnen er verschillende meningen bestaan of iets een afvalstof is of niet. Als verschillende bevoegde gezagen verschillende meningen hebben dan kan het zijn dat het ene bevoegd gezag concludeert dat een materiaal geen afvalstof is, en het andere bevoegd gezag concludeert dat het materiaal wel een afvalstof is. Als dit laatste bevoegd gezag belast is met toezichts- en handhavingstaken dan kan het besluiten om handhavend op te treden. Een initiatiefnemer zal zich dan niet kunnen beroepen op de mening van het andere bevoegd gezag. In praktijk blijkt echter dat wanneer een rechtsoordeel is afgegeven door het ministerie dat andere bevoegd gezagen zich schikken in dit oordeel.

Verantwoordelijkheid van de partijen

Het is bij het verkrijgen van een rechtsoordeel belangrijk dat de verantwoordelijkheid van de verschillende partijen helder zijn: De aanvrager is verantwoordelijk voor het aanleveren van de benodigde (juiste) informatie, inclusief alle benodigde onderzoeken. De beoordelaar moet een oordeel vellen over de aangeleverde informatie, en kan dat alleen doen als voldoende informatie is aangeleverd. Als er niet voldoende informatie is aangeleverd dan is het de verantwoordelijkheid van de beoordelaar om aan te geven welke specifieke informatie nodig is om een oordeel te kunnen vellen. De aanvrager kan dan een beslissen of het rechtsoordeel voldoende voordeel oplevert om de moeite te steken in het verzamelen van de gevraagde informatie. In praktijk worden aanvragen gedaan met zeer summiere informatie, en de aanvrager is geregeld niet bereid om meer informatie aan te leveren. Anderzijds wordt door aanvragers gemeld dat ondanks herhaaldelijk vragen de beoordelaar niet aan kan geven welke informatie precies nodig is.

5.4 Verwachtingen

Bij verschillende actoren spelen verschillende verwachtingen ten aanzien van het instrument:

5.4.1 Verwachtingen van initiatiefnemers

Initiatiefnemers verwachten dat er snel een positief oordeel komt over hun casus. De nu gebruikelijke doorlooptijden worden als veel te lang ervaren. De initiatiefnemers verwachten ook dat de overheid aangeeft waar de grenzen liggen. Als die helder worden gesteld dan kan een initiatiefnemer processen zo aanpassen dat wel of niet aan de grenzen worden voldaan. Nu worden de grenzen vaak niet helder, of moet er veel onderzoek worden gedaan, deels voor kosten van de initiatiefnemer, deels door het RIVM. Dit is enorm belastend als van tevoren niet helder is tot hoever iets uitgezocht moet worden.
Initiatiefnemers verwachten dat de overheid duidelijk aan kan geven welke informatie nodig is om een goede afweging te maken.

5.4.2 Verwachtingen bij beoordelaar (Rijkswaterstaat en ministerie)

Om een rechtsoordeel te kunnen afgeven is het nodig dat informatie over het proces waarbij een materiaal vrijkomt, de kwaliteit van het materiaal, de toepassing van het materiaal en de gevolgen voor mens en milieu van die toepassing worden verstrekt door de initiatiefnemer. In sommige gevallen is het ook nodig om informatie te verstrekken over de gevolgen van het materiaal in het stadium na toepassing, bijvoorbeeld in het afvalstadium.
Deze gegevens zijn bij de initiatiefnemers niet altijd (in voldoende mate) bekend, de verzoeken zijn vaak summier.
De initiatiefnemers hebben in hun ogen de businesscase rond: ze hebben of maken een goed materiaal, er zijn klanten en ze verdienen ermee. Het rechtsoordeel is nodig (de ontvangers zijn geen afvalverwerkende bedrijven en willen dat ook niet worden) of wenselijk (het afvaletiket is niet gewenst, als afval levert het materiaal minder op en er zijn meer meld- en registratieverplichtingen als een materiaal afval is of blijft). Het rechtsoordeel is vaak het laatste stempeltje dat verkregen moet worden en dan blijkt het veel tijd in beslag te nemen om een positief oordeel te krijgen.
De beoordelaar vindt de verzoeker soms wat gemakzuchtig. Er zijn aanvragen waar niet veel meer in staat dan de benaming van het materiaal en de mogelijke toepassing. Bij de beoordeling van een verzoek stuit de beoordelaar regelmatig op onbegrip bij de verzoeker omdat hij nog meer gegevens moet leveren (en daarvoor soms onderzoek moet laten uitvoeren).
Het meest lastig om te beoordelen zijn de gevolgen voor mens en milieu, niet in de minste plaats omdat de gevolgen in de keten moeten worden bekeken. Als er geen productwetgeving is, moet de beoordelaar zelf invullen wat de kwaliteit van een materiaal moet zijn. Soms is er wel wetgeving, zoals het Besluit bodemkwaliteit, en voldoet een materiaal of toepassing daar ook aan, maar treden er in de afvalfase gevolgen op die niet aanvaardbaar zijn. Dit laatste speelt met name bij immobilisaten.

De beoordeling kan soms niet plaatsvinden zonder het RIVM. De wetenschappelijke benadering van het RIVM staat mijlenver af van de businesscase van de verzoeker. De beoordelaar moet echter afgaan op de informatie van het RIVM (al kunnen natuurlijk wel kritische vragen worden gesteld).

5.4.3 Verwachting bij het RIVM

Verwacht dat alle informatie om milieuhygiënische randvoorwaarden te kunnen opstellen aangeleverd wordt. Daarnaast wil het RIVM volgens wetenschappelijke standaarden een afweging kunnen geven over de randvoorwaarden. De praktijk voldoet hier echter niet aan. Het RIVM heeft om dit probleem aan te pakken een voorstel gedaan voor een getrapte methode om de risico's voor mens en milieu in te kunnen schatten. Dit afwegingskader moet echter nog verder worden uitgewerkt voordat het toegepast kan worden.

5.5 Voordelen en nadelen

Het voordeel van rechtsoordelen is dat een initiatiefnemer helderheid krijgt over zijn specifieke casus. Omdat dit rechtsoordeel door specialisten van het ministerie is opgesteld en via de VIA-desk is afgestemd is dit rechtsoordeel een gedragen oordeel en voegen andere gezagen zich in de meeste gevallen naar een dergelijk rechtsoordeel. Daarmee heeft de initiatiefnemer vrij veel zekerheid gekregen dat zijn handelingen niet leiden tot vervolging.

Nadelen van het instrument rechtsoordelen zijn dat een rechtsoordeel vaak niet breder ingezet kan worden dan voor deze ene casus. Casussen die een klein beetje afwijken krijgen hiermee geen helderheid. Daarnaast wordt er volgens initiatiefnemers veel informatie gevraagd, die lastig te verzamelen is en duurt het proces heel lang. Een ander belangrijk (theoretisch) nadeel is dat het rechtsoordeel niet leidt tot rechtszekerheid omdat het geen formeel besluit is. In de praktijk volgt iedereen in Nederland echter een rechtsoordeel dat namens de minister is afgegeven.

5.6 Optimalisatiemogelijkheden

Rechtsoordelen worden door de initiatiefnemers zeer gewaardeerd. Hoewel een rechtsoordeel geen besluit is dat rechtszekerheid geeft, heeft het in de praktijk meestal genoeg gewicht om alle bevoegde gezagen dezelfde kant op te krijgen. Het heeft dan ook als effect dat er geen regionale verschillen ontstaan.

Om het proces van afgeven van rechtsoordelen soepeler te laten verlopen kan erop worden gestuurd dat initiatiefnemers beter weten wat er van hen wordt verwacht als ze de procedure van het aanvragen van een rechtsoordeel in gaan. Een initiatiefnemer is tenslotte verantwoordelijk voor het aanleveren van de informatie die wordt gebruikt in het rechtsoordeel.

Tijdens het proces zou ook duidelijker kunnen worden aangegeven welke informatie nodig is en waar grenzen zitten, of waar de normen liggen. Als dat helderder is dan kunnen rechtsoordeelprocedures vlotter verlopen.

Ook is het goed om initiatiefnemers eerder te laten komen met hun aanvraag. Nu worden aanvragen vaak gedaan als al veel stappen zijn doorlopen, zoals ontwikkelen van processen tot zelfs bouwen van fabrieken voordat een rechtsoordeel wordt aangevraagd. Door eerder in dat proces duidelijkheid te krijgen wordt voorkomen dat een negatief rechtsoordeel de businesscase op het laatst onderuit haalt.

De capaciteit voor het afgeven van rechtsoordelen is te klein voor het binnen afzienbare tijd verwerken van alle aanvragen. De minister zou kunnen overwegen de capaciteit voor beoordeling van rechtsoordelen bij Rijkswaterstaat en het RIVM uit te breiden. Dit kan of door meer medewerkers in dienst te nemen of door het proces van beoordelingen te versnellen.

6 Samenvatting

De instrumenten die het ministerie in kan zetten hebben verschillende eigenschappen die ze beter of minder goed toepasbaar maken in verschillende situaties. In dit samenvattende hoofdstuk worden deze eigenschappen beschreven en met elkaar vergeleken zodat hier voor de lezer goed inzicht in ontstaat.

6.1 Aantal casussen

Rechtsoordelen zijn vanwege hun casuïstische insteek slechts geschikt voor 1 casus waarbij de herkomst en de toepassing van het materiaal vastligt. De twee andere instrumenten zijn geschikt voor het geven van helderheid over meer dan 1 casus tegelijkertijd.

6.2 Vergelijkbaarheid van de casussen

Handreikingen en regelingen kunnen helderheid geven over meer dan 1 casus tegelijkertijd. Die casussen moeten dan wel op elkaar lijken. Voor een handreiking geldt daarbij dat de casussen minder op elkaar hoeven te lijken dan bij een regeling. In een regeling moet het materiaal identiek zijn, al kunnen er eventueel wel verschillende toepassingen worden omschreven.

6.3 Mate van helderheid

Een rechtsoordeel geef heel veel helderheid over de afval of niet-afvalstatus van een materiaal. Er wordt tenslotte aan het einde van het rechtsoordeel een eenduidige conclusie getrokken. Ook een regeling geeft veel helderheid. In de regeling zijn criteria opgenomen die relatief eenduidig te toetsen zijn, waardoor zeer helder wordt of een materiaal een afvalstof is of niet. Met een handreiking wordt dit minder scherp helder. Het kader waarmee de afweging wordt gemaakt wordt wel helder gemaakt, maar in een individueel geval kan er nog enige onduidelijkheid overblijven.

6.4 Begrenzing/scope

De begrenzing is bij een regeling zeer scherp. In de regeling is vastgelegd wat er onder valt en wat niet. Het is een initiatiefnemer volstrekt duidelijk of zijn casus onder de regeling valt of niet. Bij een handreiking is die begrenzing er nauwelijks. Een initiatiefnemer kan onduidelijkheid ervaren bij de afweging of de handreiking van toepassing is op zijn casus. Bij een rechtsoordeel is in principe helder welke casus er beschreven is in het rechtsoordeel, maar rechtsoordelen worden ook als toetssteen gebruikt voor vergelijkbare casussen. De begrenzing is dus niet zo scherp als het lijkt, maar de scope van een rechtsoordeel is wel heel nauw. Een andere casus moet wel heel erg lijken op de casus waarover het rechtsoordeel gaat om houvast te geven aan de andere casus. De scope is bij een handreiking veel breder. Als het maar om ongeveer hetzelfde materiaal gaat dan geeft de handreiking houvast. De scope van een regeling is breder dan die van een rechtsoordeel maar meestal smaller dan die van een handreiking.

6.5 Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid van een regeling is heel erg goed. Er staan scherpe criteria in waaraan een materiaal moet voldoen om als product te worden gezien. Hetzelfde geldt voor een (ministerieel) rechtsoordeel. De handhaver weet direct waar hij aan toe is. Voor een handreiking is dit minder omdat alleen het kader helder is gemaakt, maar niet de conclusie voor een specifieke casus is gegeven. Daardoor kan er enige onduidelijkheid overblijven.

6.6 Toetsing aan

Bij zowel rechtsoordelen als bij handreikingen wordt er getoetst aan de voorwaarden zoals die in artikelen 5 en 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (KRA) staan. Dit zijn vrij generieke voorwaarden waar vrij veel ruimte voor interpretatie in zitten. In een regeling worden die voorwaarden ingevuld en worden harde criteria opgesteld waaraan een materiaal moet voldoen om geen afvalstof te zijn. Op het moment dat er niet aan wordt voldaan is het materiaal automatisch een afvalstof. Deze criteria geven vaak een beetje minder ruimte dan de voorwaarden uit de KRA, en verplichten de producent ook tot het toepassen van een kwaliteitssysteem en het ondertekenen van een conformiteitsverklaring.

6.7 Samenvatting in tabelvorm

In de onderstaande tabel staan de eigenschappen van de drie ministeriële instrumenten samengevat.

Instrument	Aantal Casussen	Vergelijkbaarheid van de casussen	Mate van helderheid
Rechtsoordeel	1	N.v.t.	Hoog
Handreiking	meer	Casussen moeten op elkaar lijken	Middel
Regeling	meer	Casussen moeten identiek zijn qua materiaal, evt. verschillende toepassingen	Hoog

Instrument	Begrenzing/scope	Handhaaf-baarheid	Toetsing aan
Rechtsoordeel	Matig/beperkte scope	Goed	4 voorwaarden KRA*
Handreiking	Niet begrenst/Brede scope	Matig	4 voorwaarden KRA*
Regeling	Strak begrenst / Matig beperkte scope	Goed	Criteria die invulling geven aan de 4 voorwaarden KRA*

Bijlage 2 Randvoorwaarden, selectiecriteria en koppeling van de instrumenten

Tauw

Afwegingskader

Randvoorwaarden, prioritering en koppelen van instrumenten

8 oktober 2020

Verantwoording

Titel	Afwegingskader Randvoorwaarden, prioriteringen en koppelen van instrumenten
Opdrachtgever	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Projectleider	Jurgen Ooms
Auteur(s)	Jurgen Ooms Sabine de Haes Nicolein Blanksma (Rebel)
Tweede lezer	Jurgen Ooms/Nicolein Blanksma
Projectnummer	1276676
Aantal pagina's	18
Datum	8 oktober 2020
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking. Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

Tauw bv
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
T +31 57 06 99 91 1
E info.deventer@tauw.com

Inhoud

1 Inleiding 4
1.1 Werkwijze 4
1.2 Leeswijzer 5
2 Algemene werking van het prioriteringskader 5
3 Randvoorwaarden 5
3.1 Uitgangspunten 5
3.2 Randvoorwaarden voor de inzet van het instrumentarium 6
3.3 Uitwerking in de praktijk 7
4 Prioriteren van casussen 8
4.1 Feedback op criteria 13
5 Koppelen van casussen aan juiste instrument 15
5.1.1 Afweging van het aantal casussen 16
5.1.2 Inschatting van het milieurisico 17
5.1.3 Iteratief proces 17
5.1.4 Bij voortschrijdend inzicht kan het instrument worden aangepast 17

Bijlage 1 Totaaloverzicht input stakeholders
Bijlage 2 Vragen in de enquêtes
Bijlage 3 Respondenten

1 Inleiding

In dit rapport is een voorstel uitgewerkt voor een afwegingskader dat het ministerie moet helpen bij het prioriteren van de verschillende casussen (materiaal en bijbehorende toepassing) en het koppelen van het meest passende instrument aan de casus. Het doel van het afwegingskader is om de casussen te prioriteren zodat de belangrijkste casussen als eerste worden opgepakt. Ook moet uit het afwegingskader duidelijk worden welk instrument van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (rechtsoordeel, handreiking, regeling) van het ministerie het beste aansluit bij de casus(sen). Deze twee stappen, prioritering en koppelen van instrument, vinden plaats nadat op basis van randvoorwaarden is gebleken dat de casus in aanmerking komt voor verheldering van de afvalstof/niet-afvalstofstatus door het ministerie. De randvoorwaarden worden elders in dit rapport beschreven.

1.1 Werkwijze

De prioriteringscriteria voor het afwegingskader zijn gebaseerd op:

1. Prioriteringscriteria die door het ministerie bij de uitvraag waren benoemd
2. Prioriteringscriteria die door de onderzoekers zijn bijgedragen, en
3. Prioriteringscriteria die door stakeholders zijn bijgedragen

Van de klankbordgroep, andere vertegenwoordigers uit de sector en verschillende overheden is in twee sessies en een enquête input verzameld om te bepalen welke prioriteringscriteria het belangrijkst zijn, nadat is gebleken dat een casus voldoet aan de randvoorwaarden. In totaal hebben 24 personen gereageerd op de enquête, en hebben in totaal 10 personen deelgenomen aan de sessies. Verder hebben vier personen telefonisch input geleverd.

De verschillende partijen zijn ook gevraagd mee te denken over operationalisering van de criteria. Met de operationalisering worden de wat meer abstracte criteria zoals milieu-impact of maatschappelijke gedragenheid vertaald naar eenvoudiger te beantwoorden vragen die een beeld geven van de abstractere criteria. Deze input is zo veel mogelijk meegenomen in de uitwerking. De prioriteringscriteria met hun operationalisering vormen de basis voor het ontwikkelde afwegingskader.

Uitgangspunt bij het opstellen van het afwegingskader is dat de casussen op een zo eenvoudig mogelijke manier kunnen worden geprioriteerd. Dit houdt in dat indieners en ambtenaren van het ministerie niet belast worden met onnodige handelingen. Om dat te bereiken zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Het aantal vragen moet zo klein mogelijk zijn
2. Er moet niet worden gevraagd naar informatie die niet beschikbaar is of nog gegenereerd moet worden
3. Uit de antwoorden moet eenvoudig een prioritering rollen, zonder dat daar een (deels subjectieve) beoordeling van een ambtenaar voor nodig is

4. Het belang van vragen kan via een weegfactor worden aangegeven bij het uiteindelijke afwegingskader
5. Het afwegingskader moet zo eenvoudig zijn dat het voor de indieners inzichtelijk is, zodat zij begrijpen welke stappen zij kunnen zetten om hoger op de prioriteitenlijst te komen

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de algemene werking van het afwegingskader beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de randvoorwaarden, hoofdstuk 4 op de prioritering van de casussen en hoofdstuk 5 op het koppelen van de instrumenten aan de casussen.

2 Algemene werking van het prioriteringskader

Om zo effectief mogelijk om te gaan met de beschikbare capaciteit voor het beoordelen van casussen is de wens om vooral de casussen op te pakken die het meest bijdragen aan de circulaire economie. Hiervoor zijn prioriteringscriteria opgesteld op basis van input van verschillende stakeholders. De prioriteringscriteria zijn getoetst bij verschillende stakeholders. Alle prioriteringscriteria zijn geoperationaliseerd zodat zij voor iedere casus zo eenduidig mogelijk ingevuld kunnen worden. Wij zien voor ons dat initiatiefnemers de gegevens over hun casus in een webformulier kunnen invullen. Met een ondertekening garanderen zij dat de ingevulde gegevens naar waarheid zijn ingevuld. Periodiek, bijvoorbeeld eens per 3 tot 6 maanden worden alle casussen waarvoor de beoordeling nog niet is opgestart op volgorde gezet en worden de instrumenten aan de casussen gekoppeld (zie voor de koppeling van de instrumenten de volgende paragraaf). Op dat moment krijgen de initiatiefnemers te horen op welke plaats zij op de ranglijst staan en welk instrument naar verwachting wordt ingezet.
Bij een volgende periodieke beoordeling krijgen de casussen die al op de vorige ranglijst stonden een bonus van bijvoorbeeld 5 punten zodat casussen die inhoudelijk wat minder scoren uiteindelijk toch aan de beurt komen voor de inhoudelijke beoordeling.
Bij de periodieke beoordeling vindt ook een snelle controle plaats van de ingevulde gegevens zodat een initiatiefnemer niet beloond wordt voor het te rooskleurig invullen van de vragenlijst. Als een casus voor de inhoudelijke afvalstof/niet-afvalstof beoordeling wordt opgepakt dan kan er een grondigere beoordeling worden gedaan van de ingevulde gegevens, en als blijkt dat de gegevens niet naar waarheid zijn ingevuld dan wordt de inhoudelijke beoordeling van de casus in deze periode niet opgepakt en worden de incorrecte gegevens gecorrigeerd voor de volgende ranglijst. Eventueel kan de casus een aftrek van punten krijgen zodat hij lager op de prioriteitenlijst komt en nog langer zal moeten wachten.

3 Randvoorwaarden

3.1 Uitgangspunten

Voor het formuleren van de randvoorwaarden hanteren we twee uitgangspunten:

1. De randvoorwaarden zorgen voor het uitselecteren van evident niet-wenselijke initiatieven
2. De randvoorwaarden zijn hanteerbaar en proportioneel

Ten eerste is het van belang dat evident niet-wenselijke initiatieven worden uitgeselecteerd (bijvoorbeeld omdat ze niet voldoen aan de huidige wet- en regelgeving). Verantwoordelijkheid ligt bij de aanvrager. Taak van het Ministerie is om helder te maken waar het instrumentarium wel en niet over gaat, welke selectiecriteria worden beoordeeld en andere procedures te beschrijven. Op basis van deze informatie kan de indiener zelf een beoordeling maken of ze bij het Ministerie bij het juiste loket zijn.

Ten tweede is van belang dat de randvoorwaarden hanteerbaar en proportioneel zijn. Het is daarmee niet passend om de randvoorwaarden te operationaliseren en te toetsen. Dit vraagt om extra informatievoorziening door de indiener en om extra beoordelingscapaciteit van het ministerie. Om deze reden adviseren we om de randvoorwaarden kwalitatief te duiden waarmee de indiener inzicht krijgt in de kansrijkheid van de eigen aanvraag.

3.2 Randvoorwaarden voor de inzet van het instrumentarium

Op basis van deze uitgangspunten komen wij uit op drie randvoorwaarden die van belang zijn te communiceren richting aanvragers.

1. De casus (materiaal-toepassingscombinatie) is mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving
2. De beoordelingsprocedure door het Ministerie is de juiste en meest passende procedure om te doorlopen
3. De casus scoort naar verwachting goed op de selectiecriteria die in de procedure getoetst gaat worden

Ten eerste is het van belang om alle evident niet-passende casussen uit de procedure te filteren. De randvoorwaarden kunnen gezien worden als het ‘voorportaal’ voordat de casus de procedure doorloopt. Doel hiervan is dat de aanvrager zelf beoordeelt op basis van de aangeleverde informatie of de casus passend is binnen de huidige wet- en regelgeving. Als het niet past binnen de huidige wetgeving dan is het antwoord op de op de vraag of een materiaal een afvalstof is of niet evident: Het is een afvalstof. Het is dan niet nodig om door het ministerie een beoordeling uit te laten voeren.
Dit vraagt van het ministerie een overzicht op basis waarvan de aanvrager deze beoordeling kan uitvoeren. Daarnaast vraagt het van het ministerie dat zij aangeeft waar een casushouder terecht kan als zijn casus door wetgeving wordt tegengehouden en het in zijn ogen wel bijdraagt aan de circulaire economie. Wellicht kan de wetgeving worden aangepast, maar dat loopt dan niet via de beoordeling afvalstof of niet.

Ten tweede is een randvoorwaarde dat de beoordelingsprocedure de juiste en meest passende procedure is om te doorlopen. Er zijn casussen die beter passen in een andere procedure (meststoffenregeling, omgevingsvergunning et cetera) of passen in een reeds bestaand beoordelingskader (bestaande handreikingen, regelingen of rechtsoordelen) en het niet nodig is dat de aanvraag door de gehele procedure gaat. Ook hier is het van belang dat het ministerie de informatie verschaft om deze beoordeling uit te kunnen voeren[1].

Tot slot is een randvoorwaarde dat de casus naar verwachting goed scoort op de gedefinieerde selectiecriteria. Dit vraagt om bij voorbaat te communiceren over de te toetsen selectiecriteria en hoe deze beoordeeld gaan worden. Dit zorgt voor verwachtingenmanagement en maakt het mogelijk voor de aanvrager om een inschatting te maken van de kansrijkheid van de in te dienen casus. En om indien dat kan zelf stappen te nemen om de kansrijkheid te verhogen.

Aanvullend is van belang toe te lichten op welke wijze de drie instrumenten bijdragen aan het versnellen van de circulaire economie. Met het bieden van helderheid over de afvalstatus van een materiaal zorgt het ministerie dat geschikt bevonden grondstoffen ook daadwerkelijk ingezet kunnen worden. Ook is helderheid van belang wanneer een materiaal niet voldoet aan de vereisten om een niet-afvalstofstatus te krijgen, omdat het bijvoorbeeld risico's geeft voor mens en milieu. Door bij voorbaat helder te communiceren welke uitgangspunten het ministerie hanteert voor een circulaire economie, kan hier later ook naar worden gerefereerd wanneer een casus een afvalstatus krijgt. Hieronder doen we een voorzet hoe het ministerie deze uitgangspunten kan duiden.

Een casus is passend in een circulaire economie, wanneer:

- Grondstoffen in de keten behouden blijven
- De milieu-impact gelijk of lager is bij inzet van de nieuwe grondstof
- Geen gevaarlijke stoffen in de keten worden geïntroduceerd die gevolgen/risico's hebben voor de menselijke gezondheid

3.3 Uitwerking in de praktijk

Deze randvoorwaarden vragen gedegen en heldere informatieverschaffing door het ministerie voor elk van de hierboven drie gedefinieerde randvoorwaarden. Dit heeft als doel om in het 'voorportaal' van de procedure helderheid te verschaffen waar het 'IenW loket' wel en niet voor is en verwachtingen te managen waarop beoordeeld gaat worden. Op basis hiervan kan de inschrijver beoordelen wat de kansrijkheid is van de aanvraag en op basis hiervan besluiten de aanvraag aan te passen of niet in te dienen. De verantwoordelijkheid ligt primair bij de aanvrager waardoor geen (extra) toetsingscapaciteit van het ministerie wordt gevraagd.

[1] Het document 'Beschrijving instrumenten van het ministerie om meer duidelijkheid te geven over status afval of product' dat als onderdeel van deze opdracht is ontwikkeld, kan hiervoor als basis dienen.

4 Prioriteren van casussen

Eerste stap in het afwegingskader is het prioriteren van de casussen op basis van een aantal prioriteringscriteria. Op basis van tweetal werksessies en de enquêtes (zie bijlage 1 en 2) en een reeks individuele gesprekken zijn we gekomen tot een groslijst aan mogelijke prioriteringscriteria en ideeën voor operationaliseren (bijlage 1). Op basis van het draagvlak onder stakeholders voor specifieke criteria en onze eigen expertise beschrijven we in dit hoofdstuk ons voorstel voor prioriteringscriteria en wijze van prioriteren. Hierbij hebben we als uitgangspunt gehanteerd dat de prioriteitenlijst relatief eenvoudig en eenduidig te bepalen moet zijn, en dat de lijst een eerlijke prioritering geeft van casussen (aansluitend bij de primaire doelstelling van het ministerie op het stimuleren van een circulaire economie en verlagen van de milieudruk).

Op basis van de gesprekken met stakeholders zien wij drie invalshoeken om een casus op te prioriteren:

1. Te behalen verbetering voor het milieu
    - De casus is passend in een circulaire economie en zorgt voor een lagere milieu impact
2. Maatschappelijke relevantie
    - De casus dient een maatschappelijk belang (bijvoorbeeld veel vraag naar in de markt)
3. Volwassenheid/volledigheid van de casus (laaghangend fruit)
    - Op basis van de aangeleverde informatie kan de casus relatief eenvoudig worden beoordeeld

In onderstaande tabel staan deze invalshoeken met daarin de criteria waarop getoetst kan worden. Voor ieder van de criteria wordt een score gegeven tussen 1 en 5, op basis waarvan de casussen worden geprioriteerd. Met een wegingsfactor kan het belang van een specifiek prioriteringscriterium worden aangegeven. De wegingsfactor die gegeven wordt per criterium is een politieke keuze (wat vind je het meest belangrijk). Daarvoor is onder stakeholders getoetst welke criteria als belangrijk worden gezien en welke weg kunnen.

Nr.	Vraag	Invulmogelijkheden met scoring	Weeg-factor
1	Datum van indienen	<Datum>	NVT
Milieuvragen			
2	Staat het materiaal dat wordt vervangen tussen de 64 grondstoffen op de lijst van de grondstoffenscanner van TNO? Zie https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/circulaire-economie/kennisplein	Ja: 5 punt Nee: 0 punten	1
3	Welk volume aan dit materiaal zal naar verwachting worden vervangen in het eerste jaar na het verkrijgen van helderheid over de status, als de status niet-afvalstof is?	0 – 0,1 kton: 1 punt 0,1 – 1 kton: 2 punten 1 – 10 kton: 3 punten 10 – 100 kton: 4 punten > 100 kton: 5 punten	1
4	Welk volume aan dit materiaal zal naar verwachting worden vervangen vijf jaar na het verkrijgen van helderheid over de status, als de status niet-afvalstof is?	0 – 0,1 kton: 1 punt 0,1 – 1 kton: 2 punten 1 – 10 kton: 3 punten 10 – 100 kton: 4 punten > 100 kton: 5 punten	
5	Hoeveel hoger is de verwaarding ten opzichte van dan de minimumstandaard in de afval hiërarchie in LAP3? https://lap3.nl/beleidskader/deel-a-algemeen/a4-algemene/	Lager dan de minimum standaard: -2,5 punten Gelijk aan de minimumstandaard: 0 punten 1 trede hoger dan de minimumstandaard: 2,5 punten Meer dan 1 trede hoger dan de minimumstandaard 5 punten	1
6	Hoe verhouden de emissies naar lucht zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de afvalroute 5 punten Gelijke milieu-impact als de afvalroute 0 punten Hogere milieu-impact dan de afvalroute -5 punten Onbekend 0 punten	1
7	Hoe verhouden de emissies naar water zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de afvalroute 5 punten Gelijke milieu-impact als de afvalroute 0 punten Hogere milieu-impact dan de afvalroute -5 punten Onbekend 0 punten	1
8	Hoe verhouden de emissies naar bodem zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de afvalroute 5 punten	1

Nr.	Vraag	Invulmogelijkheden met scoring	Weeg-factor
		Gelijke milieu-impact als de afvalroute 0 punten Hogere milieu-impact dan de afvalroute -5 punten Onbekend 0 punten	
9	Hoe verhoudt de diffuse verspreiding van gevaarlijke stoffen zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de afvalroute 5 punten Gelijke milieu-impact als de afvalroute 0 punten Hogere milieu-impact dan de afvalroute -5 punten Onbekend 0 punten	1
10	Hoe verhoudt het grondstoffenverbruik zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de afvalroute 5 punten Gelijke milieu-impact als de afvalroute 0 punten Hogere milieu-impact dan de afvalroute -5 punten Onbekend 0 punten	1
11	Hoe verhoudt het energiegebruik zich ten opzichte van de grondstof die wordt vervangen?	Lagere milieu-impact dan de afvalroute 5 punten Gelijke milieu-impact als de afvalroute 0 punten Hogere milieu-impact dan de afvalroute -5 punten Onbekend 0 punten	1
12	Hoe is de verwachting dat de milieu-impact zich ontwikkelt in de komende 5 jaar.	Milieu-impact wordt lager dan standaard route 5 punten Milieu-impact blijft gelijk 0 punten Milieu-impact wordt hoger dan de standaard route -5 punten	1
Maatschappelijke relevantie			1
13	Hoeveel ontdoeners/leveranciers van het materiaal zijn er?	1: 0 punten Meer dan 1: 5 punten	1
14	Hoeveel afnemers van het materiaal zijn er?	1: 0 punten Meer dan 1: 5 punten	1
15	Bestaat er een samenwerking/alliantie om de casus te ontwikkelen?	Ja: 5 punten Nee: 0 punten	1
16	Wat zijn de kosten die per ton worden bespaard ten opzichte van de conventionele (afval) route?	Geen kostenbesparing: 0 punten 0 – 10 Euro: 1 punt 10 – 50 Euro: 2 punten	1

Nr.	Vraag	Invulmogelijkheden met scoring	Weeg-factor
		50 – 100 Euro: 3 punten > 100 Euro: 5 punten	
Volwassenheid/volledigheid van de casus			1
17	Wordt het materiaal al verhandeld als niet-afvalstof?	Ja: 5 punten Nee: 0 punten	1
18	De casus zal worden beoordeeld door een expert van het Ministerie van IenW. Is de aan te leveren informatie hiervoor op orde?	Webtoets niet ingevuld: 0 punten Webtoets ingevuld, niet alle antwoorden zijn onderbouwd: 2,5 punten Webtoets ingevuld, alle antwoorden zijn onderbouwd: 5 punten	1
19	Is er een wettelijk kader beschikbaar voor het materiaal dat gemaakt gaat worden?	Wettelijk kader is (nog) niet beschikbaar: 0 punten Wettelijk kader is beschikbaar: 5 Punten	1
20	Is er een wettelijk kader beschikbaar voor het product dat met het materiaal gemaakt gaat worden?	Wettelijk kader is (nog) niet beschikbaar: 0 punten Wettelijk kader is beschikbaar: 5 Punten	1

Hieronder worden de criteria uit de tabel nader toegelicht.

Datering

Omdat de datum van indienen in volgende prioriteringsronden kan worden gebruikt als basis om de score van een casus te verhogen is de datum van indienen toegevoegd aan de prioriteringscriteria. Opgemerkt moet worden dat er in de bijeenkomsten door een partij is benoemd dat het het meest eerlijk is om casussen op te pakken op basis van hun aanmelddatum. Bij voldoende capaciteit voor het beoordelen zijn wij het hier mee eens.
Zolang de capaciteit voor het beoordelen echter veel kleiner is dan de benodigde capaciteit om alle casussen te behandelen zou een, wie het eerst komt het eerst maalt systeem, betekenen dat casussen die belangrijk zijn voor het algemeen belang van Nederland langer blijven liggen. Daarom stellen we in de huidige situatie met een beperkte capaciteit voor om toch de prioritering uit te voeren. In de toekomst, als de benodigde capaciteit in balans is met het aantal casussen kan de prioritering achterwege blijven en kunnen de casussen op basis van inschrijfdatum worden opgepakt.

Criteria op gebied van duurzaamheid en circulariteit

Vervanging van schaarse grondstoffen is door de stakeholders in de werksessies beoordeeld als belangrijkste criterium voor prioritering. Hoe meer grondstoffen worden vervangen en hoe schaarser deze zijn, hoe belangrijker voor de circulaire economie is de redenatie. Dit kan ook vrij simpel worden geoperationaliseerd.

De indiener moet daarom aangeven of het te vervangen product schaars is door aan te geven of het op grondstoffenlijst van de TNO grondstoffenscanner staat[2]. Om de omvang van de vervanging scherp te krijgen moet de indiener aangeven hoeveel materiaal wordt vervangen in het jaar na het verkrijgen van helderheid over de afvalstof/niet-afvalstof situatie van het materiaal. Door verschillende stakeholders is in de sessies genoemd dat de potentie ook moet worden meegenomen. Daarom is als criterium ook toegevoegd dat de verwachting van het vervangen volume over 5 jaar wordt uitgevraagd.

Een ander belangrijk criterium is de mate van positieve milieu-impact dat bereikt wordt wanneer de grondstof een einde afval status krijgt. Milieu-impact is een breed gegeven, daarom is het van belang dat de breedheid van milieu-impact in kaart wordt gebracht. Dit kan worden gedaan middels een levenscyclusanalyse (LCA). Dit is echter kostbaar en kan vooral voor kleinere bedrijven dus een hoge drempel betekenen. Dit botst met het uitgangspunt om het afwegingskader zo eenvoudig mogelijk te maken. Daarnaast is de uitkomst van een LCA te beïnvloeden op basis van de aannames die aan het begin van de LCA worden gedaan. We hebben er daarom voor gekozen om de milieu-impact in te schatten op basis van de emissies naar lucht, water en bodem, en het gebruik van grondstoffen en energie. Dit zijn grootheden die tastbaarder zijn voor een initiatiefnemer, en die de initiatiefnemer zelf beter kan nagaan.
Omdat veel processen die leiden tot een circulair product nog in de kinderschoenen staan is het waarschijnlijk dat in de toekomst de milieu-impact lager zal zijn. Daarom is na overleg met de stakeholders een vraag over de toekomstverwachting van de milieu-impact toegevoegd. Omdat de toekomst minder zwaar wordt meegeteld gaat het hier maar om één vraag in plaats van een herhaling van de voorgaande vragen over de milieu-impact.

In een circulaire economie is hoogwaardigheid van verwerking een belangrijk gegeven. Deze kan relatief eenvoudig bepaald worden op basis van de afvalhiërarchie in het LAP3.

Maatschappelijk belang
Grote behoefte vanuit de sector/draagvlak blijkt ook een belangrijk prioriteringscriterium voor prioritering. Alle stakeholders waren het er echter over eens dat dit lastig te meten is. De indiener kan een indicatie geven van het aantal partijen die betrokken zijn bij de casus, en die geïnteresseerd zijn een rol te spelen als het materiaal geen afvalstof is. Voorstel is om te kijken naar een schakel in de keten voordat het materiaal einde afval wordt (niet relevant bij bijproducten), de schakel waar het materiaal wordt bewerkt en een schakel na de bewerking. Als daar steeds meerdere partijen betrokken zijn dan wordt het draagvlak als groot gezien.

Voor de BV Nederland is het belangrijk dat casussen waar meer geld mee wordt verdiend of bespaard een hogere prioriteit krijgen, Daarnaast laat een financiële onderbouwing zien dat er is nagedacht over de praktische uitwerking van de casus, waardoor de haalbaarheid groter wordt, en daarmee de uiteindelijke impact op de transitie naar een circulaire economie.

[2] https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/circulaire-economie/kennisplein

In de interviews is ook opgemerkt dat men wil voorkomen dat er casussen worden gekozen die leiden tot hogere kosten voor stakeholders in de keten. Door te vragen naar besparing per ton materiaal krijgen we hier een beeld van.

Volwassenheid/volledigheid van de casus
Tot slot is van belang dat aanvragen die relatief snel en gemakkelijk te beoordelen zijn een hogere prioriteit krijgen. Met beperkte capaciteit kunnen daar snelle slagen worden gemaakt.

Er zijn verschillende casussen waar al wordt gewerkt met als uitgangspunt dat het materiaal dat wordt gebruikt geen afvalstof is. Voor deze casussen is dus al heel scherp hoe de casus in elkaar zit, er is al veel informatie beschikbaar. Daardoor kunnen deze casussen relatief gemakkelijk worden beoordeeld. Daarnaast lopen de betrokken partijen juridisch gezien best grote risico's omdat de afvalstatus niet expliciet helder is gemaakt. Door deze casussen eerder op te pakken worden deze risico's weggenomen.

Casussen zijn ook gemakkelijker te beoordelen als er al een wettelijk kader beschikbaar is, in de vorm van product eisen, normen, etc. De aanwezigheid van een dergelijk kader kan dus ook punten opleveren in de beoordeling. In het afwegingskader is er een onderscheid gemaakt tussen een wettelijk kader voor de producten die gemaakt worden met de nieuwe grondstof en het wettelijk kader voor de (secundaire) grondstoffen zelf.

Daarnaast zijn er casussen waarvan de aanvraag goed op orde is en hij relatief snel en gemakkelijk kan worden beoordeeld. Op basis van de aanwezigheid van specifieke informatie, bijvoorbeeld het volledig invullen van de webtoets kan ook op dit criterium een score worden gegeven. Dit is bij uitstek een criterium waar een indiener zelf ook invloed heeft.

Als er veel informatie beschikbaar is èn een afwegingskader in de wet èn de aanvraag is goed op orde, dan gaat het om laaghangend fruit waar met een geringe inspanning snel resultaat behaald kan worden. Daarom scoren deze casussen hoop op de prioriteitenlijst.

4.1 Feedback op criteria

Tijdens het proces van deze verkenning zijn nog meer prioriteringscriteria genoemd. Veel van deze criteria zijn afgevallen. Bij de laatste sessie hebben we stakeholders gevraagd om aan te geven welke criteria het belangrijkste waren en ook welke weg mogen. De resultaten hiervan zitten in de bijlage bij dit rapport.

Deze paragraaf beschrijft waarom deze criteria zijn afgevallen, of wat we er anders mee hebben gedaan.

Technology Readiness level
Voor het maatschappelijk belang is het belangrijk dat een zoveel mogelijk bewezen technieken in de praktijk wordt gebracht. In deze technieken is al meer geïnvesteerd en het zal eerder leiden tot grootschalige uitrol dan nog niet bewezen technieken.

Daarom hebben we voorgesteld om het Technology Readiness Level (TRL) uit te vragen en daar punten aan te koppelen. Dit stuitte op weerstand bij de stakeholders omdat daarmee mogelijk innovatieve casussen worden uitgesloten. Door andere partijen werd genoemd dat TRL niet de urgentie dekt van casussen die al in praktijk worden gebracht en waar nog geen helderheid over is. De TRL vraag is daarom vervangen door een vraag of de casus al in praktijk wordt toegepast.

Zaken op orde

In het prioriteringskader is een invalshoek opgenomen over het laaghangend fruit. Dit zijn casussen waar relatief veel over bekend is en de initiatiefnemer zijn zaken goed op orde heeft waardoor het beoordelen relatief snel gaat. In de laatste sessie werden de criteria daarover aangemerkt als ‘deze mogen wel weg’ in die sessie waren echter geen beoordelaars aanwezig van casussen, maar voornamelijk initiatiefnemers. In gesprekken met beoordelaars is naar voren gekomen dat een significant deel van de aangemelde casussen heel summier beschreven zijn en dat er weinig tot geen informatie wordt geleverd om de afweging afvalstof of niet-afvalstof te kunnen maken. Dit leidt er toe dat de beoordelaars veel tijd kwijt zijn met het verzamelen van informatie bij de indieners. Deze capaciteit kan ook gebruikt worden voor het beoordelen van casussen die wel goed onderbouwd zijn, waardoor er meer casussen in een tijdsbestek kunnen worden afgerond. Omdat de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de juiste informatie primair bij de indiener van de casus ligt en dit ook iets is dat door de indiener kan worden beïnvloed hebben we deze invalshoek laten staan in het afwegingskader.

In de discussies die tijdens de sessies over dit onderwerp ontstonden werd vermeld dat moet worden afgewogen of het voor een indiener altijd mogelijk is om de juiste informatie te verzamelen. Hierbij werd gesteld dat het namelijk de verantwoordelijkheid is van de overheid om precies aan te geven welke informatie moet worden aangeleverd. Dit blijkt nu niet altijd helder te zijn.
Daarnaast is het voor kleinere ondernemers soms te kostbaar om alle informatie te verzamelen. Als dit er toe leidt dat casussen niet worden ingediend dan heeft dat tot gevolg dat de transitie naar de circulaire economie vertraagd wordt. Daardoor wordt de doelstelling van de Rijksoverheid niet behaald en zal moeten worden bijgestuurd. Daarmee krijgt de Rijksoverheid ook een rol in het faciliteren van het verzamelen van de juiste informatie.

Bespaarde kosten en volume van de stroom

In de laatste sessie konden klankborgroepsleden feedback geven op de prioriteringscriteria. Hierbij bleek dat zowel het volume van de stroom als de bespaarde kosten criteria zijn waarvan zowel een groot deel van de stakeholders ze belangrijk vindt als dat een groot deel van de stakeholders vindt dat de criteria wel wegkunnen. De volgende argumenten worden gegeven om de criteria weg te laten, dan wel waarom dit criterium belangrijk is:
Voor het volume wordt gezegd dat sommige stromen een klein volume kunnen hebben, maar wel een grote milieu-impact of een groot maatschappelijk belang. In zijn algemeenheid wordt echter de milieu-impact en het maatschappelijk belang groter als het volume van een stroom toeneemt. Daarom is volume wel belangrijk.

Voor de kosten wordt gezegd dat dit in zijn geheel niet relevant is voor de prioritering, aan de andere kant wordt door stakeholders gezegd dat bij grotere besparing het goed is voor de economie, en dat een grotere besparing er voor zal zorgen dat een casus beter van de grond komt.

Omdat beide criteria volgens ons belangrijk zijn in de prioritering hebben we beide criteria in het afwegingskader laten staan.

In het buitenland zijn er al einde-afval/bijproductcriteria beschikbaar
Voor het prioriteren van de casussen is de aanwezigheid van buitenlandse einde-afval/bijproduct criteria minder relevant omdat de kaderichtlijn afvalstoffen in het Nederlandse recht wat anders is geïmplementeerd dan in de meeste andere lidstaten. In Nederland is geen besluit nodig voor het bereiken van einde-afval. Alleen een vergelijking met de definitie zou in Nederland voldoende moeten zijn. De aanwezigheid van criteria in het buitenland wil ook niet zeggen dat ze eenvoudig in Nederland overgenomen kunnen worden. De beoordeling of een materiaal geen afvalstof (meer) is, is in Nederland gemiddeld genomen een stuk zwaarder dan in andere landen. Omdat de beschikbaarheid van buitenlandse criteria dus niet zo veel zegt over de beoordeling van een casus in Nederland hebben we dit prioriteringscriteria niet opgenomen in het afwegingskader.

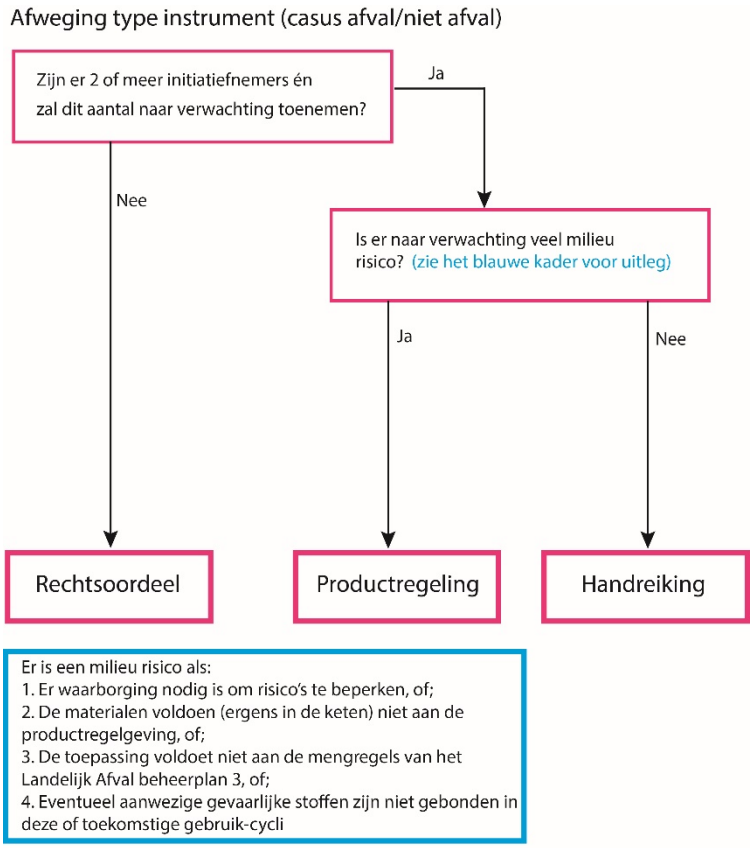
Handhavingsrisico
Voor het prioriteren zou het handhavingsrisico meegenomen kunnen worden. Handhavingsacties is belastend voor zowel handhaver als gehandhaafde dus zou zo veel mogelijk vermeden moeten worden. Voor bepaalde stoffen is het echter wel belangrijk dat er goed gehandhaafd wordt omdat zonder handhaving milieurisico's ontstaan. Omdat de indiener naar onze verwachting slecht een inschatting kan maken van het handhavingsrisico's, en omdat het criterium slecht te operationaliseren is, is dit criterium niet opgenomen in het prioriteringskader. Als handhavers tegen problematische materialen aanlopen dan kunnen zij dit bij het ministerie melden. ILT heeft hiervoor de mogelijkheid om via toezichtsignalen input te leveren. Ook via bijvoorbeeld de koepel van omgevingsdiensten (Omgevingsdienst NL) kan bij het ministerie aangeklopt worden. Het is dan aan het ministerie om hieraan een prioritering te geven en er vervolgens een juist instrument aan te koppelen. Bij handhavingsrisico's ligt een regeling voor de hand, zie daarvoor ook het volgende hoofdstuk.

5 Koppelen van casussen aan juiste instrument

Nadat de casussen zijn geprioriteerd moet bij iedere casus het juiste instrument worden gekozen. Dit kan niet worden gedaan door de initiatiefnemer omdat hiervoor informatie nodig is van andere ingediende casussen. Deze afweging zal dus moeten worden uitgevoerd door ambtenaren van Rijkswaterstaat of het ministerie. Deze afweging gaat in twee stappen:

1. Bepalen van het aantal casussen dat min of meer gelijk is
2. Bepalen of er veel milieurisico gemoeid is met de casus

Dit is weergegeven in figuur 5.1. Een toelichting op de stappen staat in de subparagrafen onder het figuur.



Figuur 5.1: Grafische weergave van de afweging welk instrument het beste kan worden toegepast

5.1.1 Afweging van het aantal casussen

Als periodiek de lijst van casussen wordt doorlopen moet voor iedere casus worden bekeken of nog andere gelijksoortige casussen op de lijst staan. Gelijksoortig betekent dat de casussen over ongeveer hetzelfde materiaal uit een bepaald proces en een gelijke toepassing gaan. Als er geen andere gelijksoortige casussen op de lijst staan dan is het aangewezen instrument een rechtsoordeel. Ook als er maar twee gelijksoortige casussen zijn ingediend en de verwachting is dat dit er niet meer worden dan is het instrument rechtsoordeel het meest gepaste. Een regeling is dan een te zwaar middel, en een handreiking zou dezelfde inhoud hebben als het rechtsoordeel. Als er 2 of meer gelijksoortige casussen zijn ingediend door verschillende initiatiefnemers en de verwachting is dat er meer partijen met gelijksoortige casussen worstelen, dan liggen handreikingen of regelingen meer voor de hand. Hoe de keuze tussen die twee instrumenten wordt gemaakt staat in de volgende paragraaf.

5.1.2 Inschatting van het milieurisico

Van de twee of meer casussen wordt vervolgens een inschatting gemaakt of er milieu- of gezondheidsrisico's ontstaan als het materiaal als niet-afvalstof wordt beschouwd[3]. Er ontstaan milieu- of gezondheidsrisico's als bij het toepassen als product de volgende situaties ontstaan:

- Er is geen waarborg om de milieurisico's te beperken (bv goede productregelgeving, of algemeen werkende normen)
- De toepassing voldoet niet aan het LAP, denk aan minimum standaard, mengregels en aanwezigheid ZZ
- Het risico op diffuse verspreiding van gevaarlijke stoffen/pathogenen/invasieve exoten/antibioticaresistentie is niet afgedekt

Als er milieurisico's ontstaan als het materiaal als niet-afvalstof wordt beschouwd dan ligt het voor de hand om een regeling op te stellen waarin regels worden vastgelegd waardoor deze milieurisico's worden beperkt.

Als er geen milieurisico's ontstaan als het materiaal als niet-afvalstof wordt beschouwd dan ligt het voor de hand om een handreiking op te stellen. Met deze handreiking in de hand kunnen de verschillende stakeholders dan in overleg naar verwachting wel tot een gezamenlijke conclusie komen. De op te stellen handreiking kan wellicht wat breder worden ingestoken dan de tot dan toe ingediende casussen, zodat ook toekomstige casussen worden afgedekt door de handreiking.

5.1.3 Iteratief proces

Het periodiek doorlopen van de casussen zal leiden tot een iteratief proces. De casussen die gebundeld kunnen worden aangepakt krijgen allemaal de prioriteit van de hoogst scorende casus in de bundel. De score van die hoogst scorende casus wordt eventueel aangepast op basis van de maatschappelijke relevantie, die is geoperationaliseerd in het aantal partijen dat betrokken is. Als bij de hoogst scorende casus minder partijen ingevuld waren dan op basis van alle betrokken partijen in de bundel van casussen kan worden afgeleid, dan wordt het aantal partijen opgehoogd en de score navenant opgehoogd.

5.1.4 Bij voortschrijdend inzicht kan het instrument worden aangepast

Het afwegingskader voor prioritering en keuze van instrument wordt doorlopen op basis van summiere informatie die door een initiatiefnemer is ingediend. Hiervoor is gekozen om een initiatiefnemer niet meer informatie te laten verzamelen en verstrekken dan noodzakelijk. Dit heeft echter als gevolg dat wanneer de casus inhoudelijk beoordeeld gaat worden er meer informatie nodig zal zijn, en dat wanneer die aanvullende informatie verzameld is er mogelijk een andere afweging gemaakt moet worden. De casussen blijken bijvoorbeeld na verloop van tijd toch niet zo gelijksoortig te zijn als eerst gedacht, dus de bundel moet weer uit elkaar worden getrokken tot unieke casussen die beter met een rechtsoordeel kunnen worden verhelderd.

[3] In het RIVM rapport *Creating Safe and Sustainable Material Loops in a Circular Economy* staat meer informatie over het beperken van dit soort risico's. De gedachten achter dat rapport kunnen ook worden toegepast bij de afweging tussen handreiking of regeling.

Of uit de aanvullende informatie blijkt dat er toch wel degelijk milieurisico’s zijn waardoor een handreiking minder voor de hand ligt en een regeling beter past.

Bijlage 1 Totaaloverzicht input stakeholders

Input van de eerste twee sessies.

Criterium voor prioritering	Input voor operationalisering
Vervanging schaarse grondstoffen	• Welke materialen vervangt de toepassing? • De aanvrager laten aangeven welke grondstof wordt vervangen, in welke verhouding deze wordt vervangen en een duiding laten geven van de schaarste van de te vervangen grondstof. • Bevat het product een grondstof dat op de Europese lijst van EU 'Critical Raw Materials' • Studie van TNO[4]
De (positieve) milieu-impact ten opzichte van de nulsituatie	• LCA/LCA scan • Door erkend expert laten beoordelen • De besparing van uitstoot van CO2 door hergebruik van het afval ten opzichte van inzet van Virgin materiaal. Een en ander conform EN 15804 met module D
Grote behoefte vanuit de sector/groot draagvlak	• Hoeveel partijen hebben interesse in deze verwerkingsroute? • Hoeveel identieke casussen worden naar verwachting opgezet door anderen nadat einde afval status zou worden gegeven? • Dit is erg lastig te meten. 'Het veld' ingaan en zien, horen en voelen hoe een ondernemer, een ambtenaar of een bestuurder met passie over hun casus verteld! • 5 belangrijke redenen noemen waarom de behoefte groot is • In LAP3 en andere stukken zijn al veel behoeften beschreven.
Hoogwaardige verwerking	• Hiërarchie in LAP3, • Niveau van circulariteit: 10 R's, ten opzichte van conventionele route
Omvang reststroom/potentiële omvang van de stroom	• Welke hoeveelheid komt er vrij per jaar (in tonnen) en hoeveel (in tonnen) kan hiervoor ingezet worden (ter vervanging van primaire grondstoffen • Hoeveel stromen zullen er naar schatting ontstaan bij einde afval
Beschikbaar wettelijk kader dat mogelijkheden biedt om einde afval en bijproduct status te regelen	• Beschikbaar wettelijk kader, • Bij ontbreken wettelijk kader kunnen industrienormen en/of technische afspraken in de sector maatgevend zijn. Juridisch onderzoek en op basis van jurisprudentie
Stabiele sector/markt	• Wie zijn de aanbieders en afnemers? Bewijslast dat ze geïnteresseerd zijn aan deelname aan de casus.

[4] De auteurs zijn ervan uit gegaan dat het gaat om de studie die is te vinden via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-345343.pdf

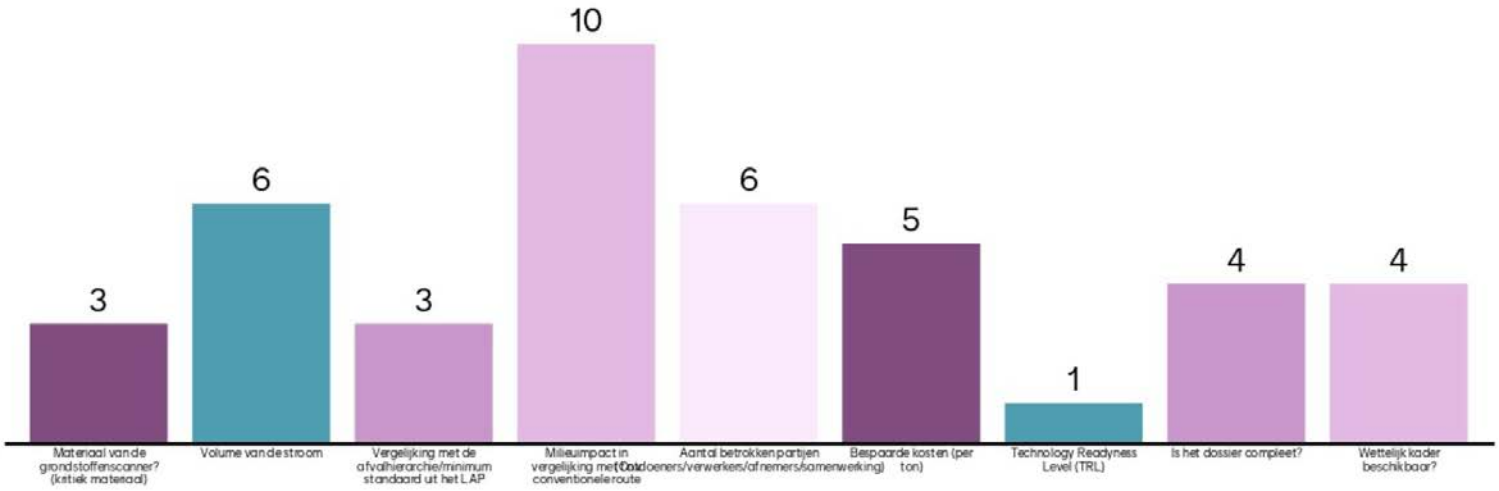
Criterium voor prioritering	Input voor operationalisering
Bewezen praktijk, geen eendagsvlieg, hoeveelheid informatie die al beschikbaar is	• Dossier op orde • TRL (Technological Readyness Level) • Dit moet aangetoond worden door de aanvrager. Dan moet er al een bestaande praktijk zijn, met hoeveelheden, omzet, kwaliteitscriteria voor de afzet, etc. • Uitgevoerde pilot(s), aantoonbare analyse(reeks) resultaten van eindproduct. • Projectfasering: Reeds vergunde activiteit, activiteit in aanbouw, activiteit in opstart, staande praktijk • Webtoets volledig ingevuld, • Analyses van het product uit bijvoorbeeld lab en- of pilot tests ZSS analyse met onderbouwing vanuit LAP3 en sectorplannen welke ZZS mogelijk kunnen voorkomen en welke processtappen er aan bijdragen om ZZS te verwijderen en zorgen voor minimalisatie ZZS in eindproduct • Meer dan 3 keer geëffectueerd

Resultaten van de laatste klankbordgroepsessie: Drie Mentimeter resultaat pagina’s.

Welk selectiecriterium ontbreekt nog?

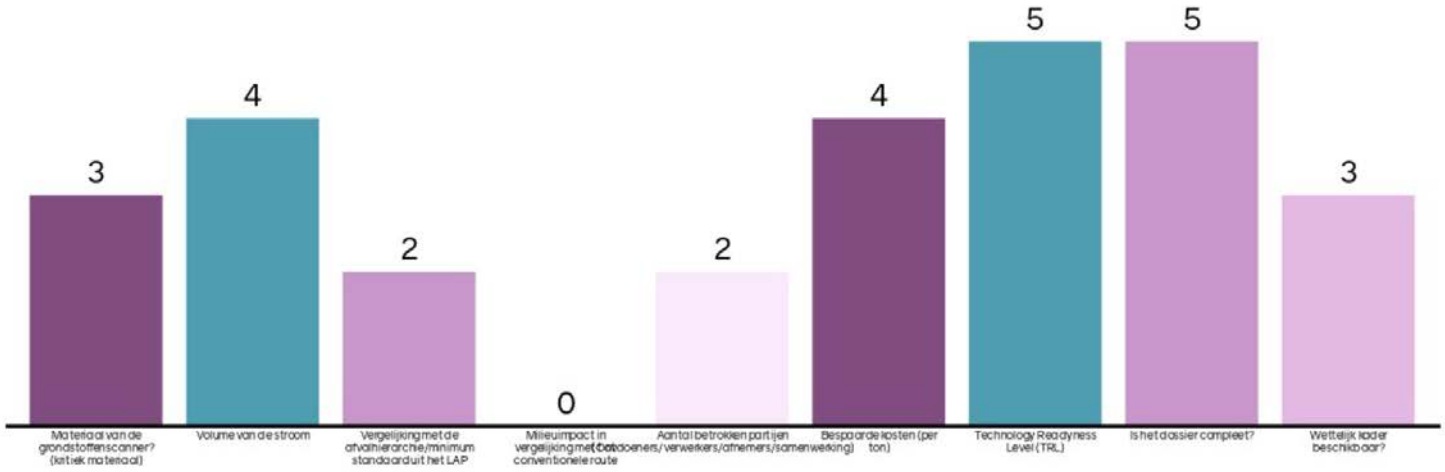
11

Wat zijn de drie belangrijkste selectiecriteria?



15

Welke selectiecriteria zouden uit het afwegingskader kunnen worden verwijderd?



Bijlage 2 Vragen in de enquêtes

In deze bijlage staan de vragen die zijn gesteld in de enquête om te komen tot de randvoorwaarden en de prioriteringscriteria. Er zijn twee enquêtes uitgezet: één onder overheden waarin het deel met de randvoorwaarden is opgenomen, en één onder de overige partijen waarin het deel over de randvoorwaarden niet is opgenomen. In deze bijlage is alleen de enquête opgenomen waarin alle vragen staan.

Vragenlijst overheden selectiecriteria en randvoorwaarden afvalstof/niet-afvalstof

Uit het rapport van de Taskforce Herijking Afvalstoffen blijkt dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over of een materiaal een afvalstof is of niet. Om de schaarse middelen die het ministerie heeft voor deze beoordelingen zo effectief mogelijk in te zetten wordt een afwegingskader ontwikkeld. Dit afwegingskader moet op basis van de informatie die over een materiaal-toepassingscombinatie (Casus) twee uitkomsten geven:
1. De prioriteit van de casus. (welke casus gaat het ministerie eerst oppakken?)
2. Het meest geschikte instrument. (hoe gaat het ministerie de casus oppakken?)

Met deze questionnaire vragen wij stakeholders om input te leveren voor het afwegingskader. Op basis van deze input zullen de onderzoekers van adviesbureaus Tauw en Rebel een voorstel doen voor het afwegingskader. Het ministerie beslist uiteindelijke op basis van welke criteria de prioritering tot stand komt.

De questionnaire bestaat uit 5 onderdelen:
1. Algemene vragen
2. Randvoorwaarden
3. Vragen over selectiecriteria
4. Ervaring met de bestaande instrumenten
5. Casussen die u al wilt delen
6. Afronding

Mocht u vragen hebben over de questionnaire dan kunt u mailen naar sabine.dehaes@tauw.com (mailto:sabine.dehaes@tauw.com) met jurgen.ooms@tauw.com (mailto:jurgen.ooms@tauw.com) in cc.

***** Vereist

Algemene vragen

Allereerst stellen we u een algemene vraag. Hiermee toetsen we of de input voor de verkenning breed genoeg is geweest.

1. Wat is de naam van uw organisatie? *

Randvoorwaarden voor het kunnen toepassen van het afwegingskader

Deze sectie gaat over het formuleren van randvoorwaarden waar stromen en toepassingen sowieso aan moeten voldoen. De casus wordt dus geweigerd voor het afwegingskader als de indiener niet kan garanderen dat hij/zij aan al deze randvoorwaarden voldoet.

IenW heeft enkele randvoorwaarden opgesteld die sowieso gelden alvorens stromen en toepassingen in aanmerking komen voor instrumenten van IenW. De reeds opgestelde randvoorwaarden van IenW zijn opgenomen in de vraagstelling.

2. Welke casussen zouden voordat het afwegingskader wordt doorlopen terzijde moeten worden gelegd, en waarom?

3. Selecteer de belangrijkste randvoorwaarden, of voeg een generieke randvoorwaarde toe waaraan een casus sowieso moet voldoen om in aanmerking te komen voor afweging met het op te stellen afwegingskader. Vink er maximaal 3 aan.

- [ ] Passend binnen een circulaire economie
- [ ] Passend binnen de (Europese) wet- en regelgeving
- [ ] Wordt de impact op het milieu minder ten opzichte van de conventionele route?
- [ ] Handhaafbaar en uitvoerbaar
- [ ] Geen randvoorwaarden
- [ ] Initiatiefnemer is bereid informatie over de materiaalstroom te delen met de overheid
- [ ] De casus betreft een echte ontwikkeling, en niet een gedachtenexperiment
- [ ]

Andere

4. Hoe zou volgens u de eerste aangevinkte randvoorwaarde meetbaar moeten worden gemaakt?

5. Hoe zou volgens u de tweede aangevinkte randvoorwaarde meetbaar moeten worden gemaakt?

6. Hoe zou volgens u de derde randvoorwaarde meetbaar moeten worden gemaakt?

Selectiecriteria voor prioritering van casussen

Dit onderdeel gaat over de selectiecriteria die kunnen worden toegepast om de prioritering van casussen te bepalen. We ontvangen graag uw input over de selectiecriteria voor de prioritering als voor de keuze van het instrument. Ook horen we graag uw gedachten over operationalisering van de selectiecriteria.

7. Welke selectiecriteria vindt u belangrijk om een casus te PRIORITEREN. Dat wil zeggen waar moet de aandacht vanuit het ministerie als eerste naar toe gaan om de juridische status over afvalstof of niet-afvalstof op te helderen?

   (onderaan kunt u één criterium toevoegen, mocht dit niet genoeg zijn vul het criterium dan in bij de open vraag aan het einde van deze questionnaire). Selecteer er maximaal 5 *

- [ ] Omvang van de materiaalstroom (ton/jaar)
- [ ] Behoefte vanuit de sector of groot maatschappelijke behoefte
- [ ] Organisatiegraad van de sector/initiatiefnemer
- [ ] Beschikbaar wettelijk kader dat mogelijkheden biedt om einde afval en bijproduct status te regelen
- [ ] Stabiele sector/gevestigde markt
- [ ] Bewezen praktijk en geen eendagsvlieg
- [ ] Hoogwaardige verwerking volgens de afvalhiërarchie
- [ ] Vervanging schaarse grondstoffen
- [ ] Omvang van de handhavingsrisico's
- [ ] Experimentele stromen/toepassingen
- [ ] Aantal initiatieven voor een materiaalstroom: Als er meer zijn dan hogere prioriteit
- [ ] Er is een al rechtsoordeel aangevraagd en in behandeling genomen
- [ ] De (positieve) milieu-impact als er helderheid komt over afval of niet
- [ ] De economische impact die gemoeid is met de materiaalstroom
- [ ] Omvang van milieu- en gezondheidsrisico's bij einde afval
- [ ] Hoeveelheid informatie die al beschikbaar is voor beoordeling einde-afval criteria
- [ ] Volgorde van aanmelden

- [ ] Wordt de impact op het milieu minder ten opzichte van de conventionele route?
- [ ]

Andere

8. Hoe zou het eerste selectiecriterium dat u heeft aangekruist volgens u meetbaar moeten worden gemaakt zodat het meegenomen kan worden in het afwegingskader?

   Bijvoorbeeld de omvang van de materiaalstroom zou meetbaar kunnen worden gemaakt als:
   0-1 ton/jaar | 1-5 ton/jaar | 5 - 10 ton/jaar | 10 - 100 ton/jaar | 100 - 1000 ton/jaar
   Bij het al dan niet hebben aangevraagd van een rechtsoordeel:
   Ja | Nee

9. Hoe zou het tweede selectiecriterium dat u heeft aangekruist volgens u meetbaar moeten worden gemaakt?

10. Hoe zou het derde selectiecriterium dat u heeft aangekruist volgens u meetbaar moeten worden gemaakt?

11. Hoe zou het vijfde selectiecriterium dat u heeft aangekruist volgens u meetbaar moeten worden gemaakt?

12. Hoe zou het vierde selectiecriterium dat u heeft aangekruist volgens u meetbaar moeten worden gemaakt?

Selectiecriteria voor het bepalen van welk beleidsinstrument

13. Welke selectiecriteria vindt u belangrijk om te bepalen WELK BELEIDSINSTRUMENT zal worden toegepast om afvalstof/niet-afvalstof helder te krijgen?

    De beleidsinstrumenten waar het over gaat zijn:
    1. Productregelingen, zoals voor recyclinggranulaat en ruwe glycerine
    2. Handreikingen (Handreiking afval of product, Handreiking onbehandeld hout)
    3. Rechtsoordelen

    (onderaan kunt u één criterium toevoegen, mocht dit niet genoeg zijn vul het criterium dan in bij de open vraag aan het einde van deze questionnaire). Selecteer er maximaal 5 *

- [ ] Omvang van de materiaalstroom (ton/jaar)
- [ ] Behoefte vanuit de sector of groot maatschappelijke behoefte
- [ ] Organisatiegraad van de sector/initiatiefnemer
- [ ] Beschikbaar wettelijk kader dat mogelijkheden biedt om einde afval en bijproduct status te regelen
- [ ] Stabiele sector/gevestigde markt
- [ ] Bewezen praktijk en geen eendagsvlieg
- [ ] Hoogwaardige verwerking volgens de afvalhiërarchie
- [ ] Vervanging schaarse grondstoffen
- [ ] Omvang van de handhavingsrisico's
- [ ] Experimentele stromen/toepassingen
- [ ] Aantal initiatieven voor een materiaalstroom: Als er meer zijn dan hogere prioriteit
- [ ] Er is een al rechtsoordeel aangevraagd en in behandeling genomen
- [ ] De (positieve) milieu-impact als er helderheid komt over afval of niet
- [ ] De economische impact die gemoeid is met de materiaalstroom
- [ ] Omvang van milieu- en gezondheidsrisico's bij einde afval

- [ ] Hoeveelheid informatie die al beschikbaar is voor beoordeling einde-afval criteria
- [ ] Volgorde van aanmelden
- [ ]

Andere

14. Beschrijf waarom u hierboven het eerste aangekruiste criterium heeft aangekruist?

15. Beschrijf waarom u hierboven het tweede aangekruiste criterium heeft aangekruist?

16. Beschrijf waarom u hierboven het derde aangekruiste criterium heeft aangekruist?

17. Beschrijf waarom u hierboven het vierde aangekruiste criterium heeft aangekruist?

18. Beschrijf waarom u hierboven het vijfde aangekruiste criterium heeft aangekruist?

Ervaringen met instrumenten

Met dit onderdeel halen we ervaringen op die er zijn opgedaan met de verschillende instrumenten.

19. Met welk instrument heeft u ervaring? (Meer dan één antwoord mogelijk) *

- [ ] Productregelgeving
- [ ] Handreikingen
- [ ] Rechtsoordelen
- [ ] Andere

20. Was uw rol bij het gebruik van het instrument? *

- ◯ Aanvrager van helderheid over afval of product
- ◯ Ik speelde een rol bij het opstellen van de productregelgeving
- ◯ Opsteller van de handreiking
- ◯ Opsteller van het rechtsoordeel
- ◯ Gebruiker van het eindresultaat
- ◯ Andere

21. Wat is uw ervaring met de instrumenten van het ministerie van IenW?

    Kunt u voor en nadelen aangeven?

Ophalen casussen

Voor het testen van het beoordelingskader hebben we drie casussen nodig. Daarnaast maken we in dit project een longlist met alle aangedragen casussen en van alle casussen met voldoende informatie over de casus om te kunnen prioriteren een shortlist met geprioriteerde casussen die worden gekoppeld aan een instrument.

22. Kent u een casus (combinatie van materiaalstroom en toepassing) waarvan u graag helderheid over afvalstof of product krijgt? Als u denkt dat deze via het afwegingskader een prioritering zou moeten krijgen en waarvoor het afwegingskader een instrument zou kunnen voorstellen, omschrijf dan kort de casus hieronder (welke organisatie/sector/materiaalstroom & toepassing).

    Later in dit project als de selectiecriteria zijn uitgekristalliseerd zal dit nog uitgebreider worden uitgevraagd.

23. Waarom zou deze casus volgens u hoger (of lager) op de prioriteitenlijst moeten komen dan een andere casus?

24. Welk instrument zou volgens u voor deze casus moeten worden ingezet om helderheid te verschaffen over afvalstof of product, en waarom?

Afronding

25. Heeft u overige vragen of opmerkingen? Zet ze hier neer

26. Mogen wij contact met u opnemen als we meer vragen hebben? Zo ja, schrijf dan hier uw naam, e-mail adres en eventueel telefoonnummer.

Deze inhoud is niet door Microsoft gemaakt noch goedgekeurd. De gegevens die u verzendt, zal worden gestuurd naar de eigenaar van het formulier.

Microsoft Forms

Bijlage 3 Respondenten

De volgende partijen hebben de enquête ingevuld, waarvoor onze dank. Bij meerdere keer een naam zijn er meer casussen ingevuld.

- Cascade
- Bouwend Nederland, Vakgroep GLAS
- FrieslandCampina
- NV Afvalzorg
- SNB
- Renewi
- Ostara
- AVR Afvalverwerking B.V.
- Federatie Herwinning Grondstoffen (FHG)
- AquaMinerals
- VIB
- Vereniging Afvalbedrijven
- Biomassa Alliantie / programma Circulair Terreinbeheer
- BRBS Recycling
- OMWB
- Provincie Gelderland
- unie van waterschappen
- Provincie Fryslân in samenwerking met Omgevingsdienst Fryslân
- FUMO
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
- Provincie Flevoland
- Provincie Flevoland
- Provincie Groningen
- Provincie Flevoland

Bijlage 3 Long list

Deze lijst met casussen is verzameld tijdens deze verkenning met als doel om de casussen met het beoordelingskader te prioriteren en te voorzien van een instrument. Niet van alle casussen is voldoende informatie beschikbaar om ze met het afwegingskader te beoordelen. Daarom is er voor gekozen om alleen een longlist te presenteren en geen shortlist waarin de prioritering al is gedaan. Dit zou namelijk een geen correct beeld geven van de aangedragen casussen ten opzichte van elkaar.

#	Indiener	Omschrijving van de casus
1	NV Afvalzorg	Herwonnen zand bij extractieve reiniging verontreinigde grond. Uit verontreinigde grond (afval) wordt onder een gecertificeerd reinigingsproces herbruikbaar zand gewonnen. Dit zand wordt onder een gecertificeerd proces bemonsterd, onderzocht en gekwalificeerd waarna het als product voorzien van een wettelijk milieu hygiënische verklaring (Bbk) weer op de markt wordt gebracht. Dit zand wordt toegepast in bodemwerken en als toeslagstof in het beton. Producent is de extractieve grondreinigingsinstallatie. Er zijn diverse afnemers zoals de aannemerij en de betonproducenten. In een rechtszaak over de afvalstoffenbelasting is dit door de RvS al eens als product (geen afvalstof meer) beoordeeld. Kan hier een algemene uitspraak over worden gedaan?
2	Kunststof Recycling Van Werven BV	- Harde kunststoffen zoals ingezameld bij milieustraten en sorteerbedrijven, gerecycled door een erkende recycler, ontdaan van verontreinigingen en kunststoffen met mogelijk ZZS zoals kunststoffen afkomstig van WEEE producten. Vanwege de kwaliteit hebben de grondstoffen na het recyclingsproces een hoge commerciële waarde gekregen. - Van dit kunststof wordt door productiebedrijven weer nieuwe producten gemaakt of kan door compoundeurs worden opgewerkt naar hogere kwaliteiten. - Recycler: Kunststof Recycling Van Werven BV, afnemers: bijvoorbeeld productiebedrijven en compoundeurs
3	Anoniem	Casus is vertrouwelijk
4	Anoniem	Casus is vertrouwelijk
5	Anoniem	Zout dat is ontstaan bij de productie van pharma glycerine (Kosher, GMP+, FSSC22000) Dit zout wordt momenteel gestort
6	Wielink Agrarisch Handelsbedrijf BV	Veevoer wat afgewaardeerd wordt, bijv. door deel schade. Hele partij wordt overgenomen door een andere partij, bijv. verzekering die geen GMP heeft. Daardoor kan de hele partij niet meer als voedermiddel worden verhandeld, ook het goede deel niet. Is het daarom ineens afval?
7	Anoniem	Materiaalstroom afval van B-hout 40m3 afzet open tijdelijk. (voornamelijk kapotte pallets). Direct betrokken organisatie is Renewi Rotterdam
8	AquaMinerals (namens: De Waterfabriek, Unie van Waterschappen, Stichting Innovatie Glastuinbouw Nederland)	Opgewerkt effluent uit communaal afvalwater en opgewerkt effluent en drainwater uit kassen voor gebruik als irrigatiewater, industriewater, grondwateraanvulling, infiltratiewater duinen, drinkwaterwinning, glastuinbouw. Leverende bedrijven zijn waterschappen, glastuinbouwbedrijven, de afnemers divers.
9	Ministerie van I&W, namens Biomassa alliantie circulair terreinbeheer	Maaisel uit het landelijkgebied van terreinbeheerders (waterschappen, natuurbeheerders, landschappen, RWS, provincies en gemeenten), na bewerking (compostering of fermentatie, bokashi) toe te passen als bodemverbeteraar in de landbouw binnen het gebied. Kader circulaire economie. Sluiten kleine kringloop. Deze stroom is nu een afvalstof die in (te) beperkte mate (alleen zonder bewerking, of met bewerking in hoeveelheden < 600 m3)) kan worden toegepast via de Vrijstellingsregeling plantenresten. De afvalstatus lijkt de eerste horde te zijn om te slechten.
10	Provincie Fryslân in samenwerking met Omgevingsdienst Fryslân	Hoe past CMC composteren binnen de huidige wetgeving. is het eindproduct(en) te gebruiken onder de meststoffenwet? CMC is vaak kleinschalig bij een boer, maar kan ook plaatsvinden bij bijvoorbeeld een composteerbedrijf. Online is over CMC wel informatie te vinden. zie bijvoorbeeld; http://www.agrarischegroenstations.nl/434389776 https://www.verantwoordeveehouderij.nl/show/Kennis-delen-over-verduurzaming-bodem-en-gewas-d.m.v.-CMCcompostering.htm Bij CMC composteren wordt soms ook mest toegevoegd aan het te composteren product. bij navragen bij de RVO en NVWA betekent dit dat het eindproduct dan dierlijke mest is en nooit compost. Hierdoor worden er minimaal 2 producten geproduceerd met hetzelfde proces, afhankelijk van welke stromen worden toegevoegd. Het is natuurlijk afhankelijk waar

#	Indiener	Omschrijving van de casus
		de mest en andere te composteren stoffen vandaan komen (is het afval) of er een LAP3 toetsing moet plaatsvinden
11	Provincie Gelderland	Ik ken vele terreinbeheerders (RWS, Provincies, waterschappen, Staatsbosbeheer, landgoederen, natuurverenigingen en -organisaties, gemeentes, particulieren, etc.) die maaisels en blad graag willen bewerken tot een hoogwaardiger product (zoals boerderijcompost of bokashi) voor toepassing op de bodem zonder dit eerst te moeten verslepen naar een inrichting die de nu nog afvalstof alleen mag ontvangen en bewerken.
12	FUMO	Ik wil graag de casus inbrengen van de AHPD vergister op Ameland. De initiatiefnemer wil een proef doen om samen met zuiveringsslib (van een RWZI) groenafval (waaronder Swill) te vergisten. Dat betekent dat beide stromen met elkaar moeten worden gemengd. Dat mag nu niet op grond van het LAP3. De reden hiervoor is dat bij vermenging het groenafval niet meer conform de minimumstandaard kan worden verwerkt. Het zuiveringsslib kan immers verontreinigingen bevatten waardoor het digestaat niet meer kan worden verwerkt tot compost. Nu is het doel van de proef om te onderzoeken of door het vergistingsproces de verontreinigingen worden verwijderd (en/of afgebroken). Uiteraard willen we een goede onderbouwing bij de aanvraag voor de proef over hoe dit proces in zijn werk gaat. Waar blijven de verontreinigingen? Wanneer zou blijken dat deze verontreinigingen met succes kunnen worden verwijderd, en het digestaat wel als hoogwaardige compost kan worden verwerkt, zou dit in het kader van de circulaire economie een belangrijke stap betekenen. Het zuiveringsslib zou dan als hoogwaardiger kunnen worden verwerkt dan de minimumstandaard. Het kunnen uitvoeren van een dergelijke proef kan dus een milieuvriendelijke innovatie mogelijk kunnen maken. Het LAP3 geeft ruimte voor proefnemingen. Zie paragraaf A.4.7 (Het stimuleren van innovaties). Op pagina 46 wordt gesproken over het afwijken van de minimumstandaard tijdens een proefneming. Daarnaast artikel 5.9 van het Bor ruimte voor het uitvoeren van een proef. De proef: • past binnen een circulaire economie; • de impact op het milieu kan kleiner worden (als de proef slaagt); • het is handhaafbaar en uitvoerbaar; • mag alleen worden uitgevoerd binnen acceptabele milieuhygiënische randvoorwaarden; • de materiaalstroom (groenafval) wordt beperkt tot 350 ton; • geeft invulling aan een maatschappelijke behoefte omdat waterschappen nu hoge kosten hebben voor de verwerking van het slib; • door goede voorwaarden te stellen aan de proef is de kans op milieuschade verwaarloosbaar klein. Het zou mooi zijn wanneer er beleid zou worden geformuleerd waardoor het uitvoeren van proeven verder wordt gestimuleerd.
13	Omgevingsdienst Regio Nijmegen	Organische reststromen die worden ingezet als diervoeders
14	provincie Flevoland	Gebruik van snijresten (van horeca/verwerkende industrie) voor voedsel kippen/varkens
15	Provincie Groningen	Thermisch gereinigde grond (TGG).
16	Anoniem	AEC granulaten in beton
17	FrieslandCampina	HERGEBRUIKT ACTIEF KOOL IN MEST Casus: Waterschap De Dommel heeft ons benaderd. Zij doet een test met toevoeging van actief kool aan mest van veehouders. Met koolstof behandelde mest houdt meer stikstof vast, geeft minder schuimvorming, verbetert de klauw-gezondheid van de dieren, meer ruimte in de kelder, minder ammoniak uitstoot, minder uitspoeling van nitraat bij toediening op land. FrieslandCampina ontkleurt lactose met actief kool. Na gebruik wordt dit kool verwerkt tot compost. De stroom is EURAL 020501. Proefneming: De veehouders hebben mestputten met twee afzonderlijke delen en de dieren lopen over beide delen. Het doel is één deel te behandelen met de gebruikte koolstof en het andere deel niet. Van beide soorten mest wordt een monster genomen en beoordeelt wat de verschillen zijn. Uitdagingen in: Milieu: het is onduidelijk of veehouders afvalstoffen mogen ontvangen op hun bedrijf; Meststoffenwet: Het toevoegen van actief kool aan dierlijke mest is nu niet toegestaan. De ruimte om een afvalstof, die niet voldoet aan de Ubm criteria, via een proefontheffing toch goed te keuren is er niet.
18	FrieslandCampina	NAFOS ALS P-BRON IN WATERZUIVERING Casus: Industrie Water Eerbeek heeft in haar waterzuivering een P-bron nodig voor goede zuivering. Zij gebruikt daarvoor inmiddels NAFOS, een bijproduct uit onze wei-verwerking in Bedum. NAFOS wordt gebruikt ter vervanging van chemicaliën. NAFOS heeft 14,7% PO4-P, fosforzuur 23%. Tevens heeft NAFOS geen veiligheidsrisico's zoals zuur. Na een testvracht met toevoeging van NAFOS, heeft Industrie Water Eerbeek met een milieuneutrale wijziging goedkeuring gekregen voor toediening. De stroom is EURAL 020501, het is een bijproduct.

#	Indiener	Omschrijving van de casus
		Proefneming: Het gebruik van NAFOS in plaats van fosforzuur als P-bron heeft meerdere positieve milieu- en veiligheid kanten. Andere papierfabrieken hebben vergelijkbare P-bron behoeften. Het doel is om de werking en veiligheid aan te tonen. Daarna willen we dit 1) structureel maken in de bedrijfsvoering van dit bedrijf én 2) als een copy-paste naar vergelijkbare bedrijven herhalen (multiplier-effect), zonder opnieuw bij ieder nieuw bedrijf een proefneming traject te hoeven doorlopen. Uitdagingen in: Dierlijk Bijproduct: NAFOS is naast een afvalstof ook een dierlijk bijproduct (EC 1069/2009). GMP+ geborgd. Het is onduidelijk of het toedienen van een Dierlijk Bijproduct in een industriële waterzuivering vooraf permissie had moeten krijgen van de NVWA voor proefneming. Milieu: einde-afval-traject?
19	FrieslandCampina	HERGEBRUIKT ACTIEF KOOL ALS MEDICIJNVANGER Casus: Waterschap Drentse Overijssels Delta wil actief kool doseren op hun zuiveringen om meer medicijnresten te verwijderen uit afvalwater. Doorslag van medicijnresten met het effluent naar het oppervlaktewater is een groeiend maatschappelijke zorg. Actief kool dosering is een gebleken effectieve manier om medicijnresten te verwijderen (PACAS-onderzoek). Echter, de kosten voor deze additionele zuiveringsstap worden voor 80% bepaald door de aanschaf van virgin actief kool. FrieslandCampina heeft gebruikt actief poederkool beschikbaar na het ontkleuren van lactose. Het actief kool is geladen met vitamine B2 (gele kleur) en lactose. De verwachting is dat een actief slibsysteem dit kan ontladen, waarna het actief kool medicijnresten kan binden. De stroom is EURAL 020501. Proefneming: Levering van gebruikt actief kool aan een RWZI van een Waterschap met actief kool dosering. Het doel is om in een praktijktest de werking van gebruikt actief kool te vergelijken met de reeds gehouden PACAS-proef met virgin actief kool. Beoordelen van de verschillen in dosering en de werking t.o.v. PACAS actief kool. Uitdagingen in: Dierlijk Bijproduct: Actief poederkool is naast een afvalstof ook een dierlijk bijproduct (EC 1069/2009). Het is onduidelijk of het toedienen van een Dierlijk Bijproduct in een communale waterzuivering vooraf permissie moet krijgen van de NVWA voor proefneming. Milieu: einde-afval-traject?
20	Anoniem	Terugwinning en hergebruik van P uit As afkomstig van monoverbranding RWZI slib
21	Anoniem	Recycling van luiers en incontinentiemateriaal met terugwinning van cellulose, plastics en superabsorbants.
22	Federatie Herwinning Grondstoffen (FHG)	Hoogwaardig te recyclen metalen, papier, kunststof, glas, hout etc. IJzererts met 70% verontreiniging is een grondstof. Schroot met meer dan 2% verontreiniging is afval en kan geen einde-afval status verkrijgen, en ook met einde-afvalstatus zijn de administratieve lasten (voortvloeiend uit afvalstoffenregelgeving) nog altijd dusdanig hoog dat zelden voor die optie wordt gekozen, omdat te kostbaar en complex. Plus het gevaar van strafrechtelijke vervolging als je een keer boven die verontreiniging uitkomt.
23	BRBS Recycling	Een breder palet aan kunststoffen zou einde afval mogen zijn.
24	Anoniem	Compost
25	MVO	Agribulk grondstoffen en meer specifiek sojameel. Het betrof een vergunningaanvraag waarbij de OD in eerste instantie op het standpunt stond dat agribulk grondstoffen en meer specifiek sojameel afvalstoffen zijn. De argumenten voor deze visie heb ik geprobeerd in 2015 te weerleggen. Uiteindelijk hebben we ze er van kunnen overtuigen dat het gaat om (bij)producten die gereguleerd zijn via de diervoederwetgeving waarop controle plaatsvindt door de NVWA. Maar de kwestie heeft meerdere malen gespeeld in andere provincies en lijkt steeds weer opnieuw op te duiken. Wellicht is de status van agribulk dat voor diervoeder wordt ingezet met de meest recente herziening van de KRA verleden tijd, omdat alle diervoedergrondstoffen nu buiten de KRA vallen.
26	Rijkswaterstaat	Maken van betonnen elementen met daarin materialen die gevaarlijke stoffen bevatten. (immobilisaten)
27	Rijkswaterstaat	Brandstoffen maken uit oliehoudende afvalstoffen

Naast deze casussen is door het havenbedrijf Rotterdam namens de bedrijven uit het haven industrie cluster nog een lijst met casussen aangeleverd. Zie hiervoor de volgende tabel:

Materiaal	Toepassing	Toelichting
Grondstoffen voor biogas en geavanceerde biobrandstoffen (RED II Annex IX)	hernieuwbare brandstoffen	Er is een uitspraak nodig voor een groot aantal biogene materialen die onder de Renewable Energy Directive II Annex IX vallen. Annex IX bevat een lijst met grondstoffen die gestimuleerd worden om in te zetten voor de productie van hernieuwbare brandstoffen. Veel van deze grondstoffen hebben in vrijwel alle Europese landen een productstatus, maar in Nederland een afvalstatus. Dit betekent dat deze stoffen door brandstofproducenten in Nederland niet zonder vergunning wijziging en bestemmingsplanwijziging verwerkt kunnen worden. Dit geldt zowel voor Nederlandse biogene stoffen als voor stoffen uit andere landen die daar een productstatus hebben. Bedrijven geven aan dat ze over voldoende van deze grondstoffen (kunnen) beschikken en dat ze deze met lagere milieu-impacts kunnen verwerken, maar de afvalstatus belemmert hen om deze stap te zetten. Hierdoor worden alleen primaire grondstoffen benut en biedt Nederland geen stimulerend klimaat voor (bio)raffinaderijen die reststoffen willen werken. In rijen 5 tot en met 11 worden de voornaamste stoffen benoemd waar dit punt speelt.
	hernieuwbare brandstoffen	
Gebruikt Frituurvet/Used Cooking Oil (UCO)	hernieuwbare brandstoffen	RED II Annex IX Deel B
Dierlijke vetten/Tallow	hernieuwbare brandstoffen	RED II Annex IX Deel B
Palm olie residuen zoals palm sludge oil (POME/PSO), Empty palm fruit bunches, Fiber oil (from palm), Palm oil fatty acid distillate (PFAD)	hernieuwbare brandstoffen	RED II Annex IX Deel A
Wastes/residues from vegetable oil refining & animal fat producers (soapstocks, acid oils from oleochemical processes, FFA's, oleins)	hernieuwbare brandstoffen	RED II Annex IX Deel A
Gebruikte Bleekaarde/Spent Bleach Earth Oil	hernieuwbare brandstoffen	RED II Annex IX Deel A
Waste fish oil	hernieuwbare brandstoffen	RED II Annex IX Deel A
Vetten uit vetafscheiders; horeca en afvalwaterbehandeling (Fats, Oils and Grease skimmed from the material coming into sewage treatment plants, restaurants and industrial kitchens.	hernieuwbare brandstoffen	RED II Annex IX Deel A
Oily wastes from dairy industry (cheese/milk/butter)	hernieuwbare brandstoffen	RED II Annex IX Deel A
Afvalplastics *fijngemalen/ pellets*	petrochemische producten als benzine en diesel of basischemicaliën	Voor brandstoffen geldt dat deze onder de RED II categorie Recycled Carbon Fuels (RCF) kunnen vallen.
Oliehoudende reststromen bv. niet PCB/niet Halogenen bevattende afgewerkte smeerolie	petrochemische producten als benzine en diesel of basischemicaliën	Eventueel na een voorbereidende stap voor hergebruik.
Biomassa uit een AWZI	ondersteunende brandstof in	Eventueel na een voorbereidende stap voor hergebruik.

Materiaal	Toepassing	Toelichting
	energiecentrales of cementindustrie	
Niet-recycleerbare kunststoffen bv. mengstroom huishoudelijke kunststoffen, bedrijfsmatige kunststoffen	chemische recycling: productie van diverse kunststoffen, andere grondstoffen en brandstoffen	Diverse bedrijven staan op het punt chemische recycling processen op te schalen, waarmee ze een breed scala aan niet-recycleerbare kunststoffen kunnen verwerken. Momenteel is niet duidelijk wanneer de (tussen)producten van deze processen hun afvalstatus kwijtraken. Een gecoördineerde aanpak is nodig waarbij de productstatus voor vergelijkbare afvalstoffen en vergelijkbare chemische recycling processen versneld kan worden verkregen.
Persistente drijvende stoffen in ladingresten en waswater van tanks, *bv. paraffine, plantaardige oliën, palmolie, zonnebloemolie, kokosolie), plantaardige wax*	grondstoffen als kaarsvet, brandstoffen	Er is een uitspraak nodig voor enkele materialen uit MARPOL Annex II. Vanaf 1 januari 2021 dienen persistente drijvende stoffen van de scheepvaart in de haven afgegeven te worden voor verwerking. Het betreft niet-gevaarlijke stoffen als paraffinewax of palmoliederivaat. Op zee vallen deze stoffen onder MARPOL en worden zij aangemerkt als ladingresten. Deze stoffen mogen niet langer geloosd mogen worden op zee maar naar havenontvangstinstallatie gebracht moeten worden voor verwerking, waardoor de noodzaak voor goede toepassing ontstaat. Momenteel verkent HbR met een aantal verwerkingsterminals of deze ladingresten na reiniging hergebruikt kunnen worden. Een afvalstatus zou een belemmering voor hergebruik vormen.
Oliehoudende afvalstoffen *brandstof- en olierestenanten en brandstof- en oliehoudende afvalstoffen uit het Landelijk Afvalplan sectorplannen 3, 56, 57, 58, 59, 61, 63, 67, 68 en 69*	grondstoffen als basisolie, brandstoffen	Er is behoefte aan algemene einde-afvalcriteria voor oliehoudende afvalstoffen om duidelijkheid te bieden aan marktpartijen en een geharmoniseerde aanpak te garanderen. Voor groepen vergelijkbare afvalstoffen, zoals bepaalde vormen van procesafval of scheepsafval, kunnen algemene criteria van grote toegevoegde waarde zijn.

Bijlage 4 Betrokken stakeholders

De volgende organisaties hebben een bijdragen geleverd aan deze verkenning, waarvoor onze dank.

- Afvalzorg
- Almatis B.V.
- AquaMinerals
- AquaMinerals (namens: De Waterfabriek, Unie van Waterschappen, Glastuinbouwinnovatie NL)
- Algemene Vereniging Inlands Hout
- AVR Afvalverwerking B.V.
- Biomassa Alliantie / programma Circulair Terreinbeheer
- Biopetrol Rotterdam B.V.
- Bouwend Nederland, Vakgroep GLAS
- BRBS Recycling
- BVOR
- Cascade
- Cellvation BV
- Cirtec
- Federatie Herwinning Grondstoffen (FHG)
- FrieslandCampina
- FUMO
- Gemax-Environment
- Havenbedrijf Rotterdam
- HISFA
- ILenT
- IPO
- Kunststof Recycling Van Werven BV
- Ministerie van EZK
- Ministerie van I&W, namens Biomassa alliantie circulair terreinbeheer
- MVO -de ketenorganisatie voor oliën en vetten
- NV afvalzorg
- ODRN
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
- Ostara
- Provincie Flevoland
- Provincie Fryslân in samenwerking met Omgevingsdienst Fryslân
- Provincie Gelderland
- Provincie Groningen
- Renewi

- SNB
- (Voormalige) Taskforce Herijking afvalstoffen
- UvW
- Van Vulpen / Hisfa
- Vereniging Afvalbedrijven
- VIB
- Wielink Agrarisch Handelsbedrijf BV