



“Is het gras altijd groener bij de burenen?”

Een rechtsvergelijkend juridisch onderzoek naar de wet- en regelgeving in het traject van ‘maaisel naar grondstof’.

Lonne van Sleuwen
29 mei 2017



“Is het gras altijd groener bij de burenen?”

Een rechtsvergelijkend juridisch onderzoek naar de wet- en regelgeving in het traject van ‘maaisel naar grondstof’.

Auteur:	L. van Sleeuwen
Studentnummer:	2071992
Afstudeerorganisatie:	Center of Expertise Biobased Economy te Breda
Lectoraat:	Biobased Energy
Stagebegeleiders:	mr. drs. R. Kerstens – van Tol dr. ir. J. de Best
Afstudeerperiode:	februari 2017 – mei 2017
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Opleiding:	HBO-Rechten
Locatie:	’s-Hertogenbosch
1 ^e afstudeerdocent:	mr. P. Jacobs
2 ^e afstudeerdocent:	mr. B. de Jong
Classificatie:	Openbaar
Verschijning:	Breda, 29 mei 2017

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een afstudeerperiode bij het Center of Expertise Biobased Economy in Breda. Daarnaast is het de afsluiting van de studie HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch. Dit afstudeeronderzoek is het meest interessante sluitstuk van de studie, in combinatie met de door mij opgedane kennis tijdens de externe minor Biobased Technology and Business Development aan de Avans Hogeschool in Breda.

Gedurende het vak Omgevingsrecht kwam ik tot de conclusie dat dit rechtsgebied overduidelijk mijn voorkeur heeft. Tijdens het kiezen van de minor heb ik daarom ook gekozen voor een verbredende minor, in plaats van een door de Juridische Hogeschool aangeboden verdiepende minor. Ik was me er al in het begin van bewust dat mijn verdieping tot dit rechtsgebied in de toekomst nog ging komen. Waar ik op hoopte is uitgekomen doordat enige tijd later mij die mogelijkheid werd geboden. Gedurende de externe minor kwam ik met Rianne Kerstens-van Tol in contact en later heeft Jappe de Best mij de mogelijkheid geboden om bij het Center of Expertise Biobased Economy af te studeren. Na verschillende interessante projecten bekeken te hebben, heb ik in samenspraak met Jappe de Best gekozen voor het project GrasGoed. Laatstgenoemd project stond tijdens de minor ook centraal, waardoor ik al in het bezit was van enige voorkennis.

Ik wil graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal personen te bedanken. Allereerst wil ik Jappe de Best bedanken voor het bieden van de mogelijkheid om af te studeren bij het Center of Expertise Biobased Economy en voor de begeleiding en feedback in de eerste weken van mijn afstudeerperiode. Verder wil ik graag ook Rianne Kerstens – van Tol bedanken voor de fijne begeleiding, uitgebreide feedback en het delen van kennis en vaardigheden op het gebied van het verrichten van onderzoek binnen het afvalstoffenrecht.

Daarnaast wil ik mijn eerste afstudeerdocent, Pascal Jacobs, bedanken voor de feedback en het kenbaar maken van zijn heldere visie op mijn afstudeerproces. Ook wil ik mijn tweede afstudeerdocent, Bart de Jong, bedanken voor zijn feedback op mijn onderzoeksplan. Verder wil ik graag docent Henk Hulsen bedanken door het inzichtelijk maken van mijn afstudeerproces.

Verder wil ik Katrien Wijns en Willy Verbeke bedanken voor hun input voor het Vlaamse deel van mijn afstudeerscriptie en de mogelijkheid om de opdracht deels te vervullen op een werkplek van Natuurpunt in Mechelen. Daarnaast wil ik alle medewerkers van het Center of Expertise Biobased Economy bedanken voor hun interesse en ondersteuning.

Ook wil ik Rob Kwinten, Harm-Jan Thiewes, Sander van Calker en Nico Vanaken in het bijzonder bedanken informatie die zij deelden tijdens de interviews. Daarnaast wil ik de rest van de projectpartners bedanken voor het telefonisch of per e-mail toelichten van specifieke en specialistische kennis over het project.

Tot slot wil ik mijn ouders, broertjes, huisgenoten en vrienden bedanken voor hun steun en afleiding gedurende de afstudeerperiode.

Nu rest mij u alleen nog veel leesplezier toe te wensen.

Lonne van Sleeuwen
Breda, 29 mei 2017

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

Begrippenlijst

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding	10
§ 1.1 Probleemstelling	10
§ 1.2 Centrale vraag	11
§ 1.3 Doelstelling	11
§ 1.4 Verantwoording van bronnen en methoden	11
§ 1.5 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2: Projectbeschrijving	13
§ 2.1 Procesbeschrijving	13
§ 2.2 Het project GrasGoed	14
§ 2.3 Tussenconclusie	15
Hoofdstuk 3: Het juridisch kader van afvalstof - grondstof	16
§ 3.1 De basis van het Europese afvalstoffenrecht	16
§ 3.1.1 Jurisprudentie van het Hof	17
§ 3.1.2 Codificatie uitspraken van het Hof	18
§ 3.2 Nederland	21
§ 3.2.1 Uitleg en toepassing van het afvalstoffenbegrip	21
§ 3.2.2 Criteria van het Hof	22
§ 3.2.3 Afwijkende uitspraken	23
§ 3.2.4 Nationale beoordeling maaisel als afvalstof	24
§ 3.3 Vlaanderen	25
§ 3.3.1 Uitleg en toepassing van het afvalstoffenbegrip	25
§ 3.3.2 Grondstofverklaring	26
§ 3.4 Tussenconclusie	27
Hoofdstuk 4: Toepassing van het Nederlandse afvalstoffenrecht	28
§ 4.1 Algemene bepalingen	28
§ 4.1.1 Afvalstoffenbeheer	28
§ 4.1.2 Zorgplicht	28
§ 4.1.3 Nuttige toepassing of verwijdering	28
§ 4.1.4 Voorkeursvolgorde	29
§ 4.2 Opslag van het grasmaaisel	30
§ 4.2.1 'Laten liggen'	30
§ 4.2.2 Handhaving bij 'laten liggen'	31
§ 4.2.3 Voorlopige opslag	31
§ 4.2.4 Opslag voor verwerking van nuttige toepassing	32
§ 4.2.5 Opslag voor verwerken van het maaisel op locatie	33
§ 4.3 Transport	34
§ 4.3.1 Maaisel vervoeren naar de agrariër	35
§ 4.3.2 Transport van afvalstoffen binnen Nederland	36
§ 4.3.3 Handhaving bij het illegaal overbrengen van afvalstoffen	37
§ 4.4 Einde-afvalfase	38
§ 4.5 Tussenconclusie	40

Hoofdstuk 5: Toepassing van het Vlaamse afvalstoffenrecht	41
§ 5.1 Algemene bepalingen	41
§ 5.2 Opslag van het grasmaaisel	42
§ 5.2.1 'Laten liggen'	42
§ 5.2.2 Handhaving bij 'laten liggen'	42
§ 5.2.3 Voorlopige opslag	43
§ 5.2.4 Opslag voor verwerken van het maaisel op locatie	43
§ 5.3 Transport	44
§ 5.3.1 Transport van afvalstoffen binnen Vlaanderen	44
§ 5.3.2 Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen	45
§ 5.4 Tussenconclusie	47
 Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	 48
§ 6.1 Conclusies	48
§ 6.2 Aanbevelingen	50
 Bronnenlijst	

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Activiteitenbesluit	Activiteitenbesluit milieubeheer
Afdeling	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANB	Agentschap voor Natuur en Bos
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
Biaf	Besluit inzamelen afvalstoffen
BSSA	Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen
btw-nummer	Belasting onder de toegevoegde waarde-nummer
CoE BBE	Center of Expertise Biobased Economy
DABM	Decreet algemene bepalingen milieubeleid
EG	Europese Gemeenschap
Eural	Europese afvalstoffenlijst
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen
Hof	Hof van Justitie van de Europese Unie
ILT	Inspectie Leefomgeving in Transport
Kaderrichtlijn	Kaderrichtlijn afvalstoffen
KRA	Kaderrichtlijn afvalstoffen
LAP	Landelijk afvalbeheerplan
LAP 2	Landelijk afvalbeheerplan 2
LAP 3	Landelijk afvalbeheerplan 3
m ³	Kubieke meter
Minister van I & M	Minister van Infrastructuur en Milieu
Ministerie van I & M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
NIWO	Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
Oplegger	Mobiele raffinageoplegger – biomassaraffinage oplegger
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
Reaf	Regeling Eural
Ria ¹	Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen
RvS	Raad van State
VIHB-lijst	Vervoerders, inzamelaars, handelaars, bemiddelaars-lijst
VLAREM II	Besluit houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne
VLAREMA	Het Vlaams Reglement voor het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WED	Wet op de economische delicten
Wm-inrichting	Wet milieubeheer-inrichting
zzp'er	Zelfstandige zonder personeel

¹ Deze afkorting is geen afkorting zoals de Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen geeft. Bij ontbreken van een afkorting in voorgenoemde regeling is deze afkorting zelf door de onderzoeker toegevoegd.

Begrippenlijst

Biomassa		Verzamelnaam voor organisch materiaal, zoals plantaardig- en dierlijk afval.
Biomassaraffinage oplegger		Een mobiele oplegger die door middel van raffinage van het biomassa, waaronder gras, eiwitten, vezels en sappen creëert.
Halffabricaat		Een tussenvorm van een product. Het is een stof die reeds bewerkt is, maar nog verder moet worden bewerkt tot een eindproduct.
Inkuilen		Het tijdelijk opslaan van een stof, vaak gras of snijmaïs.
Inkuilplaatsen		Een plek voor de opslag voor een bepaalde stof, vaak met een betonnen ondergrond. Vaak wordt er gebruik gemaakt van zeil, waarbij de kuil luchtdicht gemaakt wordt. Ook wordt percolaatwater vaak opgevangen.
Interdisciplinair		Kennis uit verschillende disciplines worden gecombineerd.
Natura 2000-gebieden		Een van de door de Europese Unie opgelegde, door de lidstaten overgenomen, aangewezen beschermde natuurgebieden.
Nutriënten		Voedingsstoffen, zoals stikstof.
Percolaatwater		Water dat vrijkomt bij de vertering van grassen.
Pitrus		Een grasachtige plant met stijve rechtopstaande stengels. Het is een plantensoort die een duidelijke voorkeur heeft voor natte bodem en wordt door herkauwers (waaronder koeien) vermeden. Zie bijlage 9, foto 2.
Prototype		Een eerste model van een product waarmee optredende krachten, de werking of passing van onderdelen wordt getest en de productie wordt voorbereid.
Raffineren		Door bewerking een stof zuiver en fijn maken.
Saneren		Vorm van vernieuwing waarbij een oude stal waar voorheen vee in werd gehouden, wordt afgebroken en er iets soms nieuws voor in de plaats komt.

Samenvatting

Bij het beheer van graslanden in Vlaanderen en Nederland komen jaarlijks duizenden tonnen los maaisel vrij. Deze groene reststromen afkomstig uit natuur- en landschapsbeheer worden vaak niet of beperkt benut. Doordat zowel Vlaanderen als Nederland het maaisel biobased wil toepassen, hebben beide de handen ineen geslagen en zij zijn met ondersteuning van Interreg Vlaanderen-Nederland het project GrasGoed gestart. Het natuurmaaisel wordt op twee manieren verwerkt tot vezels, maar ook tot eiwitten en sappen, waardoor de halffabricaten bruikbaar zijn voor biobased toepassingen, zoals bodemverbeteraar, bouwwerken of vezels voor verpakkingsmateriaal.

De centrale vraag is dan ook als volgt: Welke aanbevelingen kunnen er, gezien het Nederlandse en Vlaamse afvalstoffenrecht, worden gegeven met het oog op het organiseren en faciliteren van het logistieke proces 'van maaisel tot grondstof'?

Er bestaat een kans dat het natuurmaaisel mogelijk een afvalstof is, waardoor de projectpartners met het vaak voor hun onbekende afvalstoffenrecht moeten gaan werken. Natuurbeheerders ontdoen zich van het maaisel, waardoor er op grond van artikel 3, eerste lid, KRA sprake is van een afvalstof. Het begrip 'afvalstof' volgens het arrest ARCO Chemie niet-restrictief worden uitgelegd, in het kader van de bescherming van het milieu en de volksgezondheid.

De natuurbeheerders maaien het natuurgras in het kader van natuurbeheer, waardoor het maaisel niet 'beoogd geproduceerd is'. Naast het criterium 'beoogd geproduceerd', wordt ook vaak gekeken bij de beoordeling of een stof een afvalstof of grondstof is, naar 'de intentie van de houder'.

Het Hof heeft diverse arresten gewezen, waar verschillende beoordelingscriteria naar voren kwamen om te bepalen of een stof een afvalstof is of niet. Deze criteria van het Hof zijn uiteindelijk gecodificeerd in de artikelen 5 en 6 van de KRA, waardoor de stof uiteindelijk als een bijproduct beoordeeld kan worden of niet meer onder de kwalificatie 'afvalstof' valt.

De vezels, eiwitten en sappen kunnen uiteindelijk door het bevoegd gezag de kwalificatie 'afvalstof' verliezen, aangezien er wordt voldaan aan het in artikel 6 van de KRA gestelde. De stoffen worden gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen, er is een markt voor de stof, de stof voldoet aan technische voorschriften en heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Geconcludeerd kan worden dat Vlaanderen pragmatischer en soepeler omgaat met het afvalstoffenrecht dan Nederland. Ook zijn alle activiteiten die gepaard gaan met het traject 'van maaisel naar grondstof' gereguleerd. Dit laatste is niet het geval in Nederland.

Aanbevolen wordt dat de natuurbeheerders in gesprek moeten gaan met het bevoegd gezag over de te hanteren termijnen voor het 'laten liggen' en de tijdelijke opslag van het maaisel. Daarnaast is het verstandig om een grondstofverklaring aan te vragen bij de OVAM en om de minister van I & M te vragen om een regeling voor biomassa. Ga tevens in Nederland lobbyen voor een grondstofverklaring. Gebruik verder de oplegger vooral in Vlaanderen, zodat de halffabricaten eerder gezien kunnen worden als een grondstof en de EVOA niet meer van toepassing is. Pas vervolgens de mogelijkheid toe van de Green Deal om de oplegger te verkennen in Nederland. Zorg daarnaast voor geschikte documenten tijdens het transport en ook voor een omgevingsvergunning voor de opslag en het inzamelen van afvalstoffen in de inrichting. Tot slot is de aanbeveling om vervolgonderzoek te verrichten op het gebied van het afvalstoffenrecht hier op zijn plaats.

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven, waarbij de probleemstelling uiteen wordt gezet. De centrale vraag komt aan bod en de doelstelling van het onderzoek wordt beschreven. In de voorlaatste paragraaf wordt aandacht besteed aan de verantwoording van methoden en bronnen en tot slot volgt een leeswijzer.

§ 1.1 Probleemstelling

Bij het beheer van graslanden in Vlaanderen en Nederland komen jaarlijks duizenden tonnen los maaisel vrij.² Deze grassen kunnen worden ingedeeld in verschillende categorieën, namelijk gras uit productielandbouw, gras uit plantsoenen en recreatiegebieden, bermgras, slootmaaisel en natuurgas.³ Natuurbeheerders in Vlaanderen en Nederland maaien het gras, omdat ze het belangrijk vinden dat de diversiteit in de natuurgebieden blijft bestaan.⁴ Het gehele ecosysteem is ontstaan door het bewerken van de graslanden.⁵ De planten en grassen groeien, zetten zaad af en als het zaad afsterft dan brengt dat nutriënten in de bodem. Hoe schraler de bodem is, hoe meer diversiteit er ontstaat, waardoor er weer meer verschillende planten- en grassoorten groeien.⁶

Deze groene reststromen afkomstig uit natuur- en landschapsbeheer worden vaak niet of beperkt benut.⁷ Het maaisel verwijderen uit de natuurgebieden en afzetten naar een verwerkingsinstallatie, is een relatief dure aangelegenheid.⁸ Echter, is het mogelijk om de resten van natuurbeheer als grondstof te gebruiken. Deze stoffen zijn goed bruikbaar als hernieuwbare energiebron, grondverbeteraar, verpakkingsmaterialen, veevoer, et cetera.⁹

Een deel van het gras wordt als veevoeder gebruikt, maar niet al het maaisel is daarvoor geschikt. Denk aan landbouwpercelen die weer terug in natuurbeheer komen. Maaisel afkomstig van deze percelen kan pitrussen bevatten of zelfs giftig zijn. Dit maaisel is wel bruikbaar voor biobased toepassingen, zoals bodemverbeteraar, bouwwerken of vezels voor verpakkingsmateriaal.

Doordat zowel Vlaanderen als Nederland het maaisel biobased wil toepassen, hebben beide de handen ineen geslagen. Waar Nederland al vrij innovatief is op het gebied van grasverwerking, is Vlaanderen hierin achtergebleven. Verschillende organisaties in zowel Nederland als Vlaanderen zijn, met ondersteuning van Interreg Vlaanderen - Nederland het project GrasGoed begonnen. Interreg Vlaanderen – Nederland is, doordat het mogelijk is om het maaisel nuttig toe te passen, getriggerd om het project GrasGoed te ondersteunen, onder andere door middel van subsidies.

Voordat het maaisel biobased kan worden toegepast, gaat hier een heel traject aan vooraf. De diverse projectpartners, zoals natuurbeheerders, productontwikkelaars, transporteurs en verwerkers van het maaisel weten niet goed hoe deze activiteiten gereguleerd zijn, vooral omdat de kans bestaat dat het maaisel mogelijk een afvalstof is en zij met het vaak voor hun onbekende afvalstoffenrecht moeten gaan werken.

² 'Definitieve aanvraag Natuurlijk Groen als Grondstof', 2016, p. 2.

³ Brinkmann Consultancy, *Biogas uit gras-een onderbenut potentieel. Een studie naar kansen voor grasvergistings* (in opdracht van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland), 2014.

⁴ Bijlage 1: interview K. Wijns.

⁵ Bijlage 1: interview K. Wijns.

⁶ Bijlage 1: interview K. Wijns.

⁷ 'Definitieve aanvraag Natuurlijk Groen als Grondstof', 2016, p. 2.

⁸ 'Definitieve aanvraag Natuurlijk Groen als Grondstof', 2016, p. 4.

⁹ 'Definitieve aanvraag Natuurlijk Groen als Grondstof', 2016, p. 2.

§ 1.2 Centrale vraag

Naar aanleiding van de probleemstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Welke aanbevelingen kunnen er, gezien het Nederlandse en Vlaamse afvalstoffenrecht, worden gegeven met het oog op het organiseren en faciliteren van het logistieke proces ‘van maaisel tot grondstof?’

Deelvraag 1: welk traject doorloopt het maaisel in het project GrasGoed?

Deelvraag 2: Wanneer is er sprake van een afvalstof?

Deelvraag 3: Welke eisen stelt het Nederlandse en Vlaamse afvalstoffenrecht aan de opslag, het transport en de verwerking in of buiten een inrichting van een afvalstof?

Deelvraag 4: (wanneer) kan het maaisel gezien worden als grondstof?

§ 1.3 Doelstelling

Op 29 mei 2017 wordt aan het CoE BBE een adviesrapport aangereikt, waarbij het gehele traject ‘van maaisel naar grondstof’ voor biobased toepassingen in kaart wordt gebracht, zodat de partners van het project GrasGoed geïnformeerd worden over de juridische eisen waar aan voldaan moet worden door hen te adviseren hoe zij het logistieke proces zo efficiënt mogelijk in kunnen richten.

§ 1.4 Verantwoording van bronnen en methoden

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, is onderzoek verricht naar het recht en de praktijk. Voordat er onderzoek gedaan is verricht naar het recht, diende inzichtelijk te worden gemaakt dat het traject ‘van maaisel naar grondstof’ was, wat doorlopen moest worden. Hiervoor dienden in het begin van het onderzoek gesprekken plaats te vinden, in de vorm van een interview. Er zijn gesprekken gehouden met natuurbeheerders, de bedenkers van de prototypes, de verwerkers van het gras en eventueel andere experts. Daarnaast is aanvullende informatie ingewonnen via e-mails en expertmeetings. Deze personen zijn allemaal, al dan niet, betrokken bij het Interreg-project GrasGoed. Verder is er een interview afgenomen met een beleidsadviseur, die bekend is met het Vlaamse recht en is er in samenwerking met de Hogeschool Gent informatie uitgewisseld. Het interview en de samenwerking met de Hogeschool Gent waren vooral bedoeld om inzichtelijk te maken hoe de Vlaamse wet- en regelgeving in elkaar steekt en of er overeenkomsten zijn met de Nederlandse wet- en regelgeving.

De interviews zijn individueel of met meerdere respondenten tegelijk gehouden. De interviews zijn semi-gestructureerd afgenomen, waarbij de respondent alle ruimte heeft gekregen om buiten de gestelde vragen zelf met belemmeringen, ideeën of aanbevelingen te komen. Tijdens het interview is gebruik gemaakt van een interviewleidraad en zijn de gesprekken, na goedkeuring van de respondent, opgenomen.

Nadat de interviews zijn afgenomen, is de inhoud ervan geanalyseerd en verwerkt en eventueel doorgestuurd ter beoordeling op juistheid en niet te publiceren (gevoelige) bedrijfsinformatie. De gespreksverslagen zijn in de bijlage opgenomen. Wat de respondenten hebben gezegd tijdens de gesprekken zijn in deze gespreksverslagen exact overgenomen.

Onderzoek naar het recht is verricht op Europees en nationaal niveau. Onder nationaal niveau valt de Belgische en Nederlandse wet- en regelgeving. Voor dit onderzoek is enkel gebruik gemaakt van de wet- en regelgeving uit het Vlaamse Gewest, aangezien het project GrasGoed zich ook enkel richt op het Vlaamse Gewest. Bij onderzoek naar het recht wordt gebruik gemaakt van rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Op Europees niveau wordt met

name gebruik gemaakt van richtlijnen en verordeningen, zoals de Kaderrichtlijn Afvalstoffen¹⁰ en de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen.¹¹ Ook wordt er gebruik gemaakt van diverse jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In de Nederlandse wet- en regelgeving wordt onder andere gekeken naar de Wet milieubeheer, het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, de Algemene wet bestuursrecht en het Landelijk Afvalbeheerplan. Verder is gekeken naar diverse uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast is gekeken naar relevante uitspraken van de Raad van State en is in de Vlaamse wet- en regelgeving gezocht in bepalingen in het Materialendecreet en het daarbij behorende uitvoeringsbesluit.

§ 1.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport bestaat in totaal uit zes hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de achtergrondinformatie van het project gegeven, waarbij het gehele traject, vanaf het moment dat het gras gemaaid is tot en met de verwerking van het maaisel tot halffabricaat, in kaart wordt gebracht. Daarnaast worden de voor dit onderzoeksrapport relevante projectpartners toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de definities afvalstof - grondstof besproken, waarbij het juridisch kader met bijbehorende jurisprudentie wordt beschreven, waarin het begrip afvalstof is gedefinieerd. In hoofdstuk 4 wordt aandacht geschonken aan de toepassing van het Nederlandse afvalstoffenrecht, gezien het traject van maaisel naar vezel, eiwitten en sappen. Daarnaast wordt beoordeeld of het maaisel de kwalificatie grondstof kan krijgen en op welk(e) moment(en). In hoofdstuk 5 wordt het Vlaamse afvalstoffenrecht toegepast en wordt uiteindelijk het deel grensoverschrijdend transport toegepast voor zowel Vlaanderen als Nederland. Tot slot worden in hoofdstuk 6 conclusies en aanbevelingen gegeven.

¹⁰ Richtlijn 2008/98/EG.

¹¹ Verordening (EG) 1013/2006.

Hoofdstuk 2: Projectbeschrijving

In dit hoofdstuk wordt het project GrasGoed toegelicht, waarbij twee mogelijke routes die het gras af gaat leggen, worden geschetst. Ook komen de deelnemende organisaties aan bod, waarbij ze kort toe worden gelicht. Eerst komen de natuurbeheerders die het gras laten maaien, en dus verantwoordelijk zijn voor de verwerking ervan aan bod. Vervolgens wordt de organisatie die de mogelijke eindproducten inventariseert, ontwikkelt en uitprobeert toegelicht en worden de projectpartners met de innovatieve kennis en technieken voor het bewerken van het gras besproken. Tot slot komt het CoE BBE als onderwijs, onderzoeks- en kennisinstituut op het gebied van biobased ontwikkelingen aan bod.

§ 2.1 Procesbeschrijving

Het project GrasGoed is in juli 2016 gestart en er is inmiddels een ruwe schets gemaakt hoe het proces 'van maaisel tot grondstof' zal gaan verlopen.

Verschillende loonwerkers, agrariërs, aannemers, zzp'ers, natuurbeheerders (verder: loonwerker), maaien de natuurgebieden, verspreid over Nederland en Vlaanderen, zoals dit al jaren gebeurt. Denk aan natuurgebieden zoals Altena-Biesbosch/Vlijmens Ven (rivierenlandschap), Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide (grensoverschrijdend heidelandschap) en Het Dommeldal (grensoverschrijdend kleinschalig beekdal) en Vallei van de Zwarte Beek.¹²¹³ Het maaisel wordt, al dan niet direct opgehaald.¹⁴¹⁵ Het maaisel wordt, zoals W. Verbeke dit heeft toegelicht, getransporteerd door de loonwerker en komt te liggen bij agrariërs die op den duur hun eigen bedrijfsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld veehouderij, beëindigen. In plaats van deze bedrijfsterreinen te saneren, waarbij de oude stal waar voorheen bijvoorbeeld vee in werd gehouden wordt afgebroken er soms iets nieuws voor in de plaats komt, wordt ervoor gekozen om deze terreinen in tact te laten. Het voordeel hiervan is dat deze bedrijfsterreinen veelal al over inkuilplaatsen beschikken.

Tijdens het interview met R. Kwinten is naar voren gekomen dat het maaisel net zo lang ingekuild blijft liggen, tot de verwerkingsfabriek in Uden (Nederland) het maaisel nodig heeft om er vezels van te maken.¹⁶ Het opslaan van het maaisel is nodig in verband met de continuïteit die de afnemers van de vezels vragen, waarbij een strategische voorraad dus van belang is. Het is namelijk niet gewenst, dat de verwerkingsfabriek alleen in bepaalde maanden aanvoer van maaisel heeft, waardoor de afnemer van de vezels, enkel en alleen in bepaalde periodes over de vezels beschikt. Naast de fabriek in Uden, wordt het maaisel ook nog op een ander manier verwerkt tot vezels, maar ook tot eiwitten en sappen.¹⁷ Het verwerken gebeurt op locatie, dus zowel in Vlaanderen en Nederland, in een mobiele raffinageoplegger in de buurt van het gemaaid perceel.¹⁸ De oplegger heeft de inhoud van een zeecontainer.¹⁹

Het is voor beide processen, dus zowel het verwerken in de fabriek in Uden, als het raffineren in de oplegger van belang dat het maaisel zo snel mogelijk wordt opgehaald.²⁰ Voor een optimaal resultaat voor het verwerken in de fabriek, is het daarnaast ook nog van belang dat het zo snel mogelijk luchtdicht opgeslagen wordt in een inkuilplaats.²¹ Deze

¹² 'Definitieve aanvraag Natuurlijk Groen als Grondstof', 2016, p. 3.

¹³ Bijlage 9: Sfeerimpressie natuurgebied 'Vallei van de Zwarte Beek' foto 1, 3 en 4.

¹⁴ Bijlage 4: interview W. Verbeke.

¹⁵ Bijlage 9: Sfeerimpressie natuurgebied 'Vallei van de Zwarte Beek' foto 1 en 3.

¹⁶ Bijlage 3: interview R. Kwinten.

¹⁷ Bijlage 6: telefonisch interview M. Wagener.

¹⁸ Bijlage 6: telefonisch interview M. Wagener.

¹⁹ Bijlage 7: e-mail B. Koopmans.

²⁰ Bijlage 1: interview K. Wijns.

²¹ Bijlage 3: interview R. Kwinten.

inkuilplaats dient voorzien te zijn van een systeem, dat het percolaatwater opslaat, zodat er geen sprake kan zijn van bodemverontreiniging door de sappen die uit de maaiselkuil gesijpeld komen.

Gekeken wordt nu of het haalbaar is om van de vezels, eiwitten en sappen producten te maken. Dit gebeurt door middel van het maken en testen van prototypes.²²

§ 2.2 Het project GrasGoed

Zoals eerder aangegeven blijkt dat zowel Nederlandse als Vlaamse natuurbeheerders kampen met dezelfde problematiek. Na het uiteenzetten van het probleem, kan de vraag opkomen: “Waarom wordt er dan gemaaid? Als het allemaal zo lastig is, maai het gras dan niet.” Dit is echter niet zo simpel als het lijkt. Zoals eerder aangegeven is het maaien van het gras noodzakelijk voor het beschermen en bevorderen van de diversiteit in natuurgebieden.

Het project Gras Goed is mede mogelijk gemaakt door een subsidie van Interreg Vlaanderen – Nederland. Interreg Vlaanderen – Nederland is één van de subsidieprogramma’s van de Europese Unie. Deze subsidies zijn bedoeld voor het stimuleren van samenwerking in grensregio’s op het gebied van duurzame innovatie.²³ Interreg Vlaanderen-Nederland ondersteunt de projectpartners, zodat zij kunnen brainstormen over het faciliteren en organiseren van het omzetten van maaisel in biobased toepassingen, om het later ook toe te passen in de praktijk.

Bij dit project zijn verschillende Vlaamse en Nederlandse partijen betrokken. Een deel van deze projectpartners bestaan uit natuurbeheerders die het gras laten maaien en dus verantwoordelijk zijn voor de verwerking ervan, bedrijven met de innovatieve technieken voor het bewerken van het gras bezitten en uitvoeren en tot slot de kennisinstelling, het CoE BBE.

Natuurbeheerders

Natuurbeheerders, zoals bijvoorbeeld Natuurpunt en het Agentschap voor Natuur en Bos in Vlaanderen en Natuurmonumenten in Nederland maaien het gras, zoals eerder aangegeven, omdat zij het belangrijk vinden dat de diversiteit van grassen en plantensoorten in de natuurgebieden blijft bestaan.²⁴ *Natuurpunt* is een onafhankelijke vrijwilligersvereniging die kwetsbare en bedreigde natuur in Vlaanderen beschermt. Met vrijwilligers beheert deze vereniging meer dan 22.800 hectare Vlaamse natuur in 500 verschillende natuurgebieden. Natuurpunt is de katrekker van het project GrasGoed.

Het Agentschap voor Natuur en Bos (verder: ANB) is de grootste groenbezitter in Vlaanderen en beheert 42.300 hectare eigen bossen, natuurgebieden en domeinen. Aangezien ANB ook anderen helpt bij het beheren van hun domeinen, beheren zij in totaal zo’n 80.000 hectare bos en natuurgebied.

Natuurmonumenten beheert in Nederland meer dan 100.000 hectare uitgestrekte, robuuste natuur tot zeer kleine gebieden.

Ontwikkel- en verwerkingsorganisaties

Millvison is een advies- en onderzoeksbureau in Raamsdonksveer (Nederland), ten behoeve van biobased ontwikkelingen in de markt. Zij ontwikkelen materialen, gebaseerd op bijvoorbeeld natuurvezel, voor verpakkingen en producten in de bouwsector. Millvison heeft voor GrasGoed acht prototypes ontwikkeld, die op termijn worden getest.²⁵

²² Bijlage 2: interview H. Thiewes en S. van Calker.

²³ Voor een overzicht van bedrijven kan de website www.grasgoed.eu geraadpleegd worden.

²⁴ Bijlage 1: interview K. Wijns.

²⁵ Bijlage 2: interview met H. Thiewes en S. van Calker.

Het Nederlandse bedrijf *Grassa* is een biomassa raffinage systeem ontwikkelaar en heeft in samenwerking met een constructeur van Heidro een biomassa raffinage oplegger ontwikkeld, waar het maaisel lokaal kan worden verwerkt tot eiwitten, sappen en vezels.

NewFoss is, net als *Grassa*, een Nederlands bedrijf gevestigd in Uden die uit biomassa (rest)stromen, waardevolle grondstoffen kan halen. *NewFoss* heeft een bioraffinage proces met benodigde technieken ontwikkeld en zal het maaisel in haar fabriek verwerken tot vezels.

Kennisinstelling

Het *CoE BBE* is onderdeel van het interdisciplinair project, waarbij zij zich naast onderzoek op het gebied van wet- en regelgeving, ook inzetten door het verrichten van onderzoek op verschillende gebieden. Het *CoE BBE* is een kenniscentrum, waarbij er een samenwerking is tussen HZ en Avans. Studenten worden actief betrokken bij projecten van het *CoE BBE*, met name door (afstudeer) stages of projecten aangeboden tijdens de Minor Biobased Technologies and Business Development.

Andere bij het project betrokkenen

Naast voornoemde projectpartners, zijn de volgende projectpartners bij het project betrokken. Voor Vlaanderen: Inverde, Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide, Vandervelden Algemene bosbouw en Agricon. Voor Nederland: Stichting het Noord-Brabants Landschap, Verschoor Groen en Recreatie en NF Fibre. Deze projectpartners spelen een kleinere rol in dit onderzoek, maar zijn niet minder belangrijk in het Interreg-project *GrasGoed*.

§ 2.3 Tussenconclusie

De route die het gras aflegt begint bij het, al dan niet direct, ophalen door de loonwerker die het gras heeft gemaaid. Het maaisel wordt tijdelijk, tot dat *NewFoss* het maaisel gaat verwerken, luchtdicht opgeslagen. Het maaisel wordt vanuit Vlaanderen en Nederland getransporteerd en na de behandeling in de fabriek van *NewFoss* in Uden, is het maaisel verwerkt tot een vezel. Het kortste traject is die van het maaisel die wordt verwerkt in de mobiele raffinageoplegger. Het maaisel wordt namelijk, in de buurt van het gemaaide perceel, direct na het maaien verwerkt tot vezels, eiwitten en sappen.

Aan de hand van deze activiteiten wordt verderop uiteengezet wanneer er sprake is van een afvalstof en aan welke regelgeving men dus moet voldoen. Eerst wordt het juridisch kader met bijbehorende jurisprudentie beschreven, waarin het begrip afvalstof is gedefinieerd.

Hoofdstuk 3: Het juridisch kader van afvalstof - grondstof

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het juridisch kader van afvalstof voor zowel Nederland als Vlaanderen, gebaseerd op en gestuurd door Europese regelgeving, de Kaderrichtlijn afvalstoffen (verder: Kaderrichtlijn of KRA). Het is van belang om het juridisch kader van afvalstof - grondstof te bespreken, omdat alleen in geval van een afvalstof aan alle afvalstoffenregelgeving moet worden voldaan.

Allereerst wordt de basis van het Europese afvalstoffenrecht besproken, waarbij kort de geschiedenis van de Kaderrichtlijn besproken wordt. Hierbij wordt ook het begrip afvalstof, zoals dit in de Kaderrichtlijn beschreven staat, weergegeven. Daarnaast wordt de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder: Hof) besproken, waar meer duidelijkheid wordt gegeven over het begrip afvalstof. Enkele beoordelingscriteria die naar voren kwamen uit de jurisprudentie zijn later gecodificeerd in de artikelen die nu dienen als criteria om te bekijken of er sprake is van een bijproduct (artikel 5 KRA) en de einde-afvalfase (artikel 6 KRA).

Ook wordt ingegaan op hoe de Kaderrichtlijn verankerd is in Nederland en Vlaanderen. Daarbij wordt kort ingegaan op de systematiek van de Vlaamse wet- en regelgeving, door vergelijkingen te maken met de systematiek in Nederland. Daarnaast wordt gekeken hoe de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: Afdeling) in Nederland en de Raad van State (verder: RvS) in Vlaanderen beoordelen of een stof een afvalstof is of niet. Tevens wordt besproken of de Afdeling en de RvS zich mee laten voeren door uitspraken over de status afvalstof – grondstof, die eerder zijn gedaan door het Hof.

Kort wordt nog ingegaan op een soort besluit, alleen van kracht in Vlaanderen, waardoor ook bepaald kan (en soms moet) worden of een stof een grondstof is. Tot slot wordt er een conclusie gegeven en wordt alvast vooruitgeblikt op het volgende hoofdstuk.

§ 3.1 De basis van het Europese afvalstoffenrecht

Vanaf 1975 is de basis voor een algemeen kader voor afvalbeheer gelegd, namelijk de Kaderrichtlijn. Hierin zijn algemene eisen gesteld die in alle lidstaten gelden als handelingen in het kader van afvalbeheer en dus gelden als de basis voor het Europese afvalstoffenrecht.²⁶ Vervolgens is de Kaderrichtlijn verschillende keren aangepast en uiteindelijk vervangen door een nieuwe Kaderrichtlijn.²⁷ In de Kaderrichtlijn is het afvalstoffenbegrip vormgegeven, worden definities gegeven van onder andere afvalstoffen, nuttige toepassing en definitieve verwijdering.²⁸ Ook legt de Kaderrichtlijn algemene verplichtingen op, zoals voor het inzamelen van afvalstoffen en het opstellen van een afvalbeheerplan.²⁹

Het begrip afvalstof is uit de Kaderrichtlijn afkomstig. Volgens artikel 3 lid 1 van de Kaderrichtlijn is een afvalstof: “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;”

Als een stof aan deze definitie voldoet is het een afvalstof, tenzij het expliciet is uitgezonderd.³⁰ Zodra er een ontdoener is, is een stof een afvalstof totdat het zijn status van afvalstof verliest.

²⁶ Richtlijn 75/442/EEG.

²⁷ Richtlijn 2008/98/EG.

²⁸ Zie artikel 3, eerste lid, vijftiende lid en negentiende lid KRA.

²⁹ Zie de artikelen 35 en 28 KRA.

³⁰ Tubbing, *Dier & Milieu* 2011, p. 11.

§ 3.1.1 Jurisprudentie van het Hof

Over de definitie van afvalstoffen, uit artikel 3, eerste lid, van de Kaderrichtlijn, wordt in arresten van het Hof meer duidelijkheid gegeven.

Een van de eerste belangrijke uitspraken is het arrest ARCO Chemie en EPON, van 15 juni 2000, waarin beoordeeld werd hoe het begrip afvalstof uitgelegd moet worden.

Het arrest ARCO Chemie en EPON geeft aan hoe het begrip afvalstof beoordeeld moet worden en gaat in op hoe breed de definitie is of zou moeten zijn en waarom.³¹ Het werkwoord „zich ontdoen” moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstelling van richtlijn 75/442. De doelstelling richt zich op de bescherming van het milieu en de volksgezondheid, waardoor het gevolg hiervan is dat het begrip afvalstof niet restrictief mag worden uitgelegd. Het niet restrictief uitleggen van het begrip afvalstof heeft te maken met dat het ‘zich ontdoen’ ruim moet worden uitgelegd ter bescherming van het in de richtlijn gestelde bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Er dient per geval te worden beoordeeld, waardoor er zo open mogelijk moet worden gekeken naar de specifieke situatie. In het geval als een stof, om als een afvalstof te worden beoordeeld, hoeft te voldoen aan een aantal vaste criteria en daardoor niet meer valt onder de noemer afvalstof, is de afvalstoffenregelgeving niet meer van toepassing. Het niet restrictief uitleggen van het begrip afvalstof, zorgt dat alle handelingen die gebeuren met afvalstoffen, ook zorgvuldig gebeuren.

Bij iedere uitspraak, ook in nationale jurisprudentie, is het niet restrictief uitleggen van het begrip afvalstof leidend, zo blijkt ook bij de beoordeling van onderstaande arresten van het Hof.³²

Enkele jaren later werd in het arrest AvestaPolarit Chrome bekeken of het ganggesteente uit een mijn als afvalstof moet worden gezien. Onderscheid moest gemaakt worden in de toepassing van het ganggesteente, waarbij de vraag of de *mate van waarschijnlijkheid van hergebruik* centraal stond.³³ Het ene deel van het gesteente werd later weer gebruikt bij de opvulling van de mijn en een ander deel werd op een andere, onbekende wijze hergebruikt. Het materiaal dat gebruikt werd voor opvulling van de mijn was nodig voor de hoofdactiviteit (in casus het mijnbouwproces); “*de houder ontdoet zich er niet van en is niet voornemens om zich er van te ontdoen.*” Het ganggesteente gebruiken om op te vullen is waarschijnlijker, want het hergebruik is gegarandeerd. Vandaar dat hier dus geen sprake is van een afvalstof. Het overige ganggesteente is een afvalstof. Dit geldt niet alleen voor de materialen waarvoor hergebruik onzeker is, maar ook voor het ganggesteente dat tot steenslag wordt vernalen. Hierbij is hergebruik zeker, maar is een voorafgaande bewerking nodig. De mate van waarschijnlijkheid dat het ganggesteente hergebruikt werd, was mogelijk, maar niet gegarandeerd. Dit laatste druist weer in tegen de doelstelling van de richtlijn, zoals besproken in het arrest ARCO Chemie. Als niet duidelijk is wat met het overige ganggesteente gaat gebeuren, waardoor nog steeds de mogelijkheid bestaat dat het wordt geloosd, kunnen er negatieve consequenties plaatsvinden die schadelijk kunnen zijn voor het milieu en de volksgezondheid.

In het arrest Seatti en Frediani is bekeken of de petroleumcokes in een petroleumraffinaderij *doelbewust worden geproduceerd* of dat de petroleumcokes tijdens de gelijktijdige productie van andere brandbare petroleumderivaten ontstaan, en *die met zekerheid wordt gebruikt* als brandstof voor de energiebehoeften van de raffinaderij en andere bedrijven en dus geen afvalstof vormt.³⁴ Het hof overwoog in het arrest dat petroleumcokes niet kunnen worden

³¹ HvJ EU 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, ECLI:NL:XX:2000:AL2947 (ARCO chemie).

³² Als het in de tekst over nationaal gaat, geldt dat het voor België over Vlaanderen gaat.

³³ HvJ EU 11 september 2003, C-144/01, ECLI:EU:C:2003:448 (AvestaPolarit Chrome).

³⁴ HvJ EU 15 januari 2004, C-235/02, ECLI:C:2004:26 (Saetti en Frediani).

beschouwd als een productieresidu, omdat de productie het resultaat was van een technische keuze. Gebruik van de petroleumcokes als brandstof is zeker en de overschotten aan elektrische energie kunnen worden verkocht, hetgeen aanwijzingen zijn dat er sprake is van een beoogd product. Daarnaast, zoals blijkt uit het feit dat er sprake is van economisch voordeel, in een grotere mate waarschijnlijker dat het met zekerheid wordt gebruikt. Ook hier komt de mate van waarschijnlijkheid van hergebruik terug, zoals eerder besproken in het arrest AvestaPolarit Chrome.

Daarnaast werd in het arrest Antonio Niselli bepaald dat ijzerschroot tot *afvalstof gekwalificeerd moet blijven tot zij daadwerkelijk is gerecycled* tot ijzer- en staalproducten.³⁵ Het criterium is dat de betrokken materialen niet langer als afvalstoffen kunnen worden beschouwd indien zij na hun omvorming tot zij in het bewerkingsproces waarvoor zij zijn bestemd, afgewerkte producten vormen en de ijzer- en staalproducten niet meer kunnen worden onderscheiden van producten verkregen uit primaire grondstoffen.

Belangrijk nog om op te merken, is dat uit het arrest Mayer Parry Recycling Ltd geconcludeerd werd dat recycling niet moet worden aangemerkt als het vervaardigen van een secundaire grondstof, maar als het opnieuw verwerken van dergelijk afval bij de vervaardiging van blokken, platen of rollen van staal. Pas *nadat de daadwerkelijke toepassing van de geproduceerde grondstof is voltooid*, zou de kwalificatie afvalstof komen te ontvallen. In deze zaak was er sprake van blikjes die werden gerecycled, waarbij de blikjes bewerkt werden tot een zogenaamde secundaire grondstof. Deze secundaire grondstof kan niet rechtsreeks worden gebruikt als verpakkingsmateriaal, waardoor het materiaal niet als gerecycleerd verpakkingsmateriaal kan worden aangemerkt.

Tot slot werd in het arrest Brady vastgesteld dat drijfmest een bijproduct is, als *hergebruik zeker is, er geen voorafgaande bewerking nodig is* en het *plaatsvindt als voortzetting van het productieproces*. Het Hof beoordeelde dat de drijfmest die wordt geproduceerd in een intensieve varkenshouderij en wordt opgeslagen in afwachting van de levering aan landbouwers om door hen als meststof te worden gebruikt, geen 'afvalstof' in de zin van de Kaderrichtlijn is, maar een bijproduct.

§ 3.1.2 Codificatie uitspraken van het Hof

In de jaren 2000 – 2010 zijn in verschillende (in de meeste gevallen de hierboven reeds besproken) arresten van het Hof criteria genoemd, die ten grondslag hebben gelegen aan de huidige criteria in de artikelen 5 en 6 van de Kaderrichtlijn³⁶. De beoordelingscriteria zijn:

- Wanneer een stof onderworpen is aan Bijlage IIB van de richtlijn (Kaderrichtlijn uit 1975) kan daaruit niet worden afgeleid dat er sprake is van een zich ontdoen van en dat die stof als een afvalstof, in de zin van de richtlijn, moet worden aangemerkt.
- De methode van behandeling of de wijze van toepassing van een stof is niet doorslaggevend voor de kwalificatie van deze stof als afvalstof, maar kan wel als een aanwijzing worden gezien dat er sprake is van een afvalstof.
- Stoffen die voor economisch hergebruik geschikt zijn kunnen desondanks onder het begrip 'afvalstof' vallen.
- Stoffen of voorwerpen die op milieuverantwoorde wijze of zonder ingrijpende bewerking nuttig kunnen worden gepast, kunnen nog steeds onder het begrip 'afvalstof' vallen.
- Maatschappelijke opvattingen kunnen een aanwijzing zijn dat er sprake is van een afvalstof, ook al wordt het gebruik ervan een gangbare methode van nuttige toepassing van afvalstoffen gezien.

³⁵ HvJ EU 11 november 2004, C-457/02, ECLI:EU:C:2004:707 (Antonio Niselli).

³⁶ Van der Meulen en Flietstra 2015, p. 161.

- Een residu dat voor een enkel ander gebruik dan verwijdering in aanmerking komt, is een aanwijzing dat er sprake is van een afvalstof. De stof is enkel verkregen om zich ervan te ontdoen.
- Een aanwijzing dat een stof of afvalstof moet worden aangemerkt is dat de stof zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt, of dat voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen.
- Een afvalstof die een handeling heeft ondergaan waarmee de nuttige toepassingen is voltooid, waardoor de betrokken stof dezelfde eigenschappen en kenmerken van een grondstof heeft verkregen, neemt niet weg dat de stof als een afvalstof kan worden aangemerkt wanneer de houder zich ervan moet ontdoen, zich ervan ontdoet of voornemens is zich ervan te ontdoen.
- Als een eenvoudige scheidingshandeling of voorbewerking, zoals het vermalen, niet tot gevolg heeft dat die voorwerpen of stof een aan een grondstof en kan worden gebruikt wanneer dezelfde voorzorgsmaatregelen voor het milieu worden getroffen, is dat een aanwijzing dat er sprake is van een afvalstof.
- De toekomstige bestemming van een voorwerp of een stof is niet van invloed op het karakter van afvalstof van deze stof.
- Een stof is een productresidu en niet als zodanig voor het gebruik beoogd geproduceerd.
- Een stof is een residu dat zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt.
- Voor het gebruik van de stof moeten bijzondere voorzorgsmaatregelen worden getroffen wegens het schadelijke karakter van een samenstelling van de stof voor het milieu.

Bij de beoordeling of een stof een afvalstof is, dient dus te worden gekeken naar de artikelen 5 en 6 van de Kaderrichtlijn. Eerst de vraag of een stof die vrijkomt bij een productieproces een afvalstof of een bijproduct is (artikel 5), en vervolgens, indien vaststaat dat de uitzondering voor bijproducten niet opgaat, de daaropvolgende vraag op welk moment deze stof de status van afvalstof weer verliest (artikel 6).³⁷ Zoals eerder aangegeven, zijn de artikelen gebaseerd op de hierboven genoemde beoordelingscriteria van het Hof.

De wettelijk gecodificeerde uitzonderingen op het afvalstoffenbegrip van artikel 5 en 6 van de Kaderrichtlijn zijn volgens de heer Tieman: “een stimulans om bij de interpretatie van het begrip afvalstof voortaan onderscheid te maken tussen enerzijds de vraag of een afvalstof is ontstaan (de vestigingsvraag), en anderzijds de vraag naar het verliezen van het karakter van afvalstof.” Daarbij voegt de heer Tieman het volgende aan toe: “Met de nieuwe richtlijn in de hand is er een expliciet kader om deze vragen beter van elkaar te kunnen (en moeten) scheiden.”

Als een materiaal *bewust is geproduceerd*, dan is het te kwalificeren als een product, waarbij over het algemeen er bij een productieproces één of meerdere ‘primaire’ producten aan te wijzen zijn als bewust geproduceerd resultaat van het proces op grond van technische keuzes in dat proces.³⁸ Als het materiaal niet bewust is geproduceerd, maar onbedoeld vrijkomt bij een productieproces, dan wordt gesproken van een productieresidu. Productieresiduen kunnen worden aangemerkt als bijproducten als (cumulatief) wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;

³⁷ Tieman, *TO* 2014, p. 35.

³⁸ LAP 2, p. 32.

- De stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling, dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
- De stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces
- Verder gebruik is rechtmatig, dat wil zeggen dat de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor specifieke gebruik leidt er niet toe, tot over het geheel genomen, ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

In het arrest *Palin Granit* worden de begrippen beoogd product, productresidu en bijproduct nog wat inzichtelijker.³⁹ Bijproducten (niet beoogd geproduceerd), blijkt uit dit arrest van het Hof, zijn niet in alle gevallen afvalstoffen. Het hergebruik moet dan wel zeker zijn en er mag geen voorafgaande bewerking plaatsvinden. Winning van ganggesteente was niet het hoofddoel (dus geen beoogd product) van de onderneming. Het *hergebruik van de bijproducten mag niet slechts mogelijk zijn, maar zeker, zonder voorafgaande bewerking en als voorzetting van het productieproces*. Wanneer naast de mogelijkheid om de stof te gebruiken ook een *economisch voordeel* is om dit te doen, kan de betrokken stof worden beschouwd als een echt product en niet als een afvalstof. In het geval van *Palin Granit* mocht deze redenering niet baten. Het hergebruik van het ganggesteente was onvoldoende zeker, omdat het voor een onbepaalde tijd werd opgeslagen. Het ganggesteente was dus niet aan te merken als een bijproduct, maar als een afvalstof.

Zoals eerder aangegeven is, indien vaststaat dat de uitzondering voor bijproducten niet opgaat, de daaropvolgende vraag op welk moment deze stof de status van afvalstof weer verliest (artikel 6).⁴⁰

Artikel 6 van de Kaderrichtlijn bevat een uitzondering voor de zogenoemde 'einde-afvalfase' en bepaalt dat sommige specifieke afvalstoffen niet langer afvalstoffen zijn, wanneer wordt voldaan aan de volgende cumulatieve eisen:

- a. deze afvalstoffen moeten een behandeling voor nuttige toepassing, zoals een recyclingshandeling, hebben ondergaan;
 - b. ze moeten voldoen aan de specifieke einde-afvalcriteria die op basis van de in het eerste lid van artikel 6 opgenomen vier voorwaarden zijn opgesteld:
- a) De stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;
 - b) Er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
 - c) De stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen, en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
 - d) Het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Van belang is dat artikel 6 een fundamenteel ander karakter heeft dan artikel 5 van de Kaderrichtlijn.⁴¹ Artikel 6 van de Kaderrichtlijn bevat, anders dan voor bijproducten het geval is, immers niet zelf de einde-afvalcriteria, maar alleen de voorwaarden die gelden voor het opstellen van de criteria die daarvoor in communautair verband, volgens de in het tweede lid opgenomen procedure, nog voor specifieke afvalstoffen moet worden opgesteld. Het Hof is hierover in het *Lapin*-arrest dan ook helder: "*aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid van de KRA kan niet rechtstreeks worden getoetst*."⁴²

³⁹ HvJ EU 18 april 2002, C-9/00, ECLI:EU:C:2002:232 (*Palin Granit*).

⁴⁰ Tieman, *TO* 2014, p. 35.

⁴¹ Tieman, *TO* 2014, p. 39.

⁴² HvJ EU 7 maart 2013, C-358/11, ECLI:EU:2013:142 (*Lapin*).

Voor het toetsen of er sprake is van een einde-afval status dient ten eerste nagegaan te worden of er Europese criteria zijn voor deze stof.⁴³ Als dat niet het geval is zal nagegaan moeten worden of er een nationale regeling is voor de betrokken stof. Is hiervan ook geen sprake dan wordt op initiatief van de houder getoetst aan bestaande jurisprudentie of sprake is van een einde-afval status.⁴⁴ Tot nu toe zijn er alleen voor drie specifieke afvalstromen zogenoemde End-of-Waste-criteria vastgesteld.⁴⁵

Deze nu wettelijk gecodificeerde uitzonderingen op het afvalstoffenbegrip vormen volgens dhr. Tieman een stimulans om bij de interpretatie van het begrip afvalstof voortaan duidelijker onderscheid te maken tussen enerzijds de vraag of een afvalstof is ontstaan (de vestigingsvraag) en anderzijds de vraag naar het verliezen van het karakter van afvalstof.⁴⁶

§ 3.2 Nederland

De Kaderrichtlijn is in Nederland verankerd in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. In artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt het begrip afvalstoffen gedefinieerd. “afvalstoffen: alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;”

§ 3.2.1 Uitleg en toepassing van het afvalstoffenbegrip

De Nederlandse definitie verschilt van de definitie uit de richtlijn. De definitie van afvalstof is in de Kaderrichtlijn in die zin aangepast, dat niet meer is vereist dat de stof valt onder de in een bijlage genoemde categorieën.⁴⁷ Richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van de richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen heeft het begrip afvalstof uit richtlijn 75/442/EEG, artikel 1 a KRA vervangen voor: “elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.” Daarbij heeft het Hof eerder al geoordeeld dat de bijlage bij de Kaderrichtlijn slechts indicatief is.⁴⁸

Nederland sluit zich daarnaast ook aan bij de criteria van de artikelen 5 en 6, bijproduct en einde-afvalfase, uit de Kaderrichtlijn. Om te kunnen bepalen wanneer een reststof moet worden aangemerkt als grondstof en wanneer als afvalstof zijn er criteria geformuleerd die zijn gebaseerd op de Europese jurisprudentie.

In het in 2003 tot 2009 geldende LAP 1 waren deze criteria opgenomen.⁴⁹ De minister van Infrastructuur en Milieu (verder: minister van I & M) stelt op grond van artikel 10.3 van de Wet milieubeheer eenmaal in de zes jaar een dergelijk plan vast. In Nederland is er sinds 2003 een Landelijk afvalbeheerplan (LAP).⁵⁰ In 2009 is het tweede LAP (LAP2) in werking getreden.⁵¹ Dit LAP 2 was tot 2015 geldig, maar heeft een doorkijk tot 2021. Dit betekent dat het LAP 2 ook na 2015, nog van kracht is tot er een nieuw LAP van kracht is gegaan. Van het LAP 3 bestaat tot nu toe alleen nog een ontwerpversie. In het LAP 3 wordt het afvalbeheerbeleid voor de periode van 2017 tot en met 2023 vastgelegd, met een doorkijk tot 2029.⁵² Het LAP 3 gaat het huidige landelijke afvalbeheerplan (LAP 2) vervangen.

⁴³ LAP 2, p. 33.

⁴⁴ LAP 2, p. 33.

⁴⁵ Verordening (EU) 333/2011, Verordening (EU) 1179/2012, Verordening (EU) 715/2013.

⁴⁶ Tieman, *TO* 2014, p. 35.

⁴⁷ Dans, *TO* 2010, p. 11.

⁴⁸ HvJ EU 7 september 2004, C-1/03, ECLI:EU:C:81 (Van de Walle-*Texaco* Belgium).

⁴⁹ LAP 1, p. 37.

⁵⁰ *Stcrt.* 2003, nr. 23.

⁵¹ *Stcrt.* 2009, nr. 17866.

⁵² <www.lap2.nl>, zoek op: “inspraakprocedure LAP3”. Laatst geraadpleegd op 13-05-2017.

§ 3.2.2 Criteria van het Hof

Voordat de voorwaarden opgenomen waren in het LAP, zijn de criteria gepubliceerd in de Staatscourant om duidelijkheid te creëren na een aantal uitspraken van het Hof.⁵³ De criteria zijn:

1. De stof is gelijkwaardig aan een overeenkomstige primaire grondstof.
2. De stof bezit dezelfde kenmerken als de grondstof.
3. In de stof zitten geen andere verontreiniging dan in de overeenkomstige primaire grondstof.
4. De stof kan rechtstreeks, zonder dat een aan een afvalstof gerelateerde voorbehandeling nodig is, worden ingezet in een productieproces dat ook alleen op basis van primaire grondstoffen kan bestaan.
5. De stof leent zich qua aard en samenstelling voor het gebruik (volgens oorspronkelijke bestemming) dat ervan wordt gemaakt.
6. De stof is beoogd geproduceerd waarbij de productie kan worden gestuurd.
7. Door de inzet van de stof ontstaat geen enkel additioneel risico ten opzichte van de inzet van de reguliere primaire grondstof.
8. Er hoeven geen bijzondere voorzorgsmaatregelen te worden getroffen voor de inzet van de stof.
9. De stof heeft geen negatieve waarde.
10. Er is een reguliere markt voor de stof.

Na 2001 heeft het Hof nog enkele belangrijke arresten gewezen over het begrip afvalstof. Op grond van deze arresten konden aan de LAP-criteria worden toegevoegd:

1. De mate van waarschijnlijkheid van hergebruik dient groot te zijn
2. Een afvalstof behoudt de kwalificatie afvalstof zolang de recyclingshandeling niet is voltooid.

In het arrest van het Hof van 18 april 2002 werd geoordeeld dat naast de hoedanigheid van productieresidu van een stof de mate waarin het waarschijnlijk is dat deze stof zonder voorafgaande bewerking wordt hergebruikt een tweede criterium vormt dat relevant is om te beoordelen of het om een afvalstof in de zin van EG-richtlijn 75/442 gaat.⁵⁴ Bij de beoordeling van dit laatstgenoemde criterium spelen aspecten als de mogelijkheid van het hergebruik en het economisch voordeel daarvan een rol. Voorts is in de arresten van het Hof van 19 juni 2003 en 11 november 2004 bepaald dat een voltooid bewerkingsproces een criterium vormt bij de beoordeling of de stof een afgewerkt product is, waaraan de kwalificatie afvalstof vervalft.⁵⁵ Aan twee van de genoemde criteria wordt in het bijzonder getoetst, te weten: beoogd product of bijproduct versus productresidu(criterium 6) en het gebruik overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming versus ander gebruik(criterium 5).⁵⁶

De Afdeling gaat meestal eerst in op deze twee criteria, voordat de andere criteria aan bod komen.⁵⁷ In ruim 50% van de uitspraken (dertig keer) is het criterium 'beoogd product' van doorslaggevende betekenis geweest, want dan was het product of het bijproduct beoogd geproduceerd en kon de productie worden gestuurd en was er geen sprake van een afvalstof of kwam de kwalificatie afvalstof te vervallen. Indien werd vastgesteld dat er sprake is van een productresidu, dan bleef of werd de stof een afvalstof. In 31% van de uitspraken (zeventien keer) is het criterium 'gebruik conform oorspronkelijke bestemming', alleen of samen met het criterium 'beoogd product', van doorslaggevende betekenis geweest. Kon de

⁵³ LAP 1, p. 37.

⁵⁴ HvJ EU 18 april 2002, C-9/00, ECLI:EU:C:2002:232 (Palin Granit).

⁵⁵ HvJ EU 19 juni 2003, ECLI:EU:C:2003:356 (Mayer Parry Recycling Ltd) en HvJ EU 11 november 2004, C-457/02, ECLI:EU:C:2004:707 (Antonio Nisselli).

⁵⁶ Nijhoff e.a. (red.) *StAB* 2005, 2.

⁵⁷ Nijhoff e.a. (red.) *StAB* 2005, 2.

stof qua aard of samenstelling voor hetzelfde gebruik worden ingezet, dan was er geen sprake van een afvalstof of kwam de kwalificatie afvalstof te vervallen.⁵⁸ Wordt de stof voor ander gebruik ingezet, dan komen meer criteria in beeld voordat mogelijkerwijs de kwalificatie afvalstof komt te vervallen.⁵⁹

Het niet voldoen aan een of meer van deze twaalf criteria kon tot de conclusie leiden dat sprake was van een afvalstof, toch was niet iedereen het hier mee eens. Medio 2006 is door diverse deelnemers in het landelijke platform van provinciale contactpersonen op het gebied van vragen over afvalstof of niet-afvalstof aangegeven dat de aanwijzingen uit het LAP eens opnieuw tegen het licht dienden te worden gehouden op basis van meer recente uitspraken van het Hof en de Afdeling.⁶⁰ De reden voor deze verzoeken was dat diverse arresten het onderscheid afvalstof niet-afvalstof op een andere wijze benaderden dan met de bestaande set aanwijzingen gebeurde en ook in de praktijk van het beoordelen van de vragen bleek dat er meer aansluiting werd gezocht bij de diverse recente arresten dan bij de aanwijzingen.

De nieuwe Kaderrichtlijn, artikel 5 en 6, vormen de basis voor het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof in LAP2. Artikel 1.1, zesde lid, van de Wet milieubeheer zegt: “als afvalstoffen worden in elk geval niet aangemerkt stoffen, mengsels of voorwerpen die bijproducten zijn in de zin van artikel 5 van de Kaderrichtlijn, indien deze bijproducten voldoen aan de in dat artikel gestelde voorwaarden en aan de in een krachtens dat artikel van de Kaderrichtlijn vastgestelde uitvoeringsmaatregel of in een regeling van Onze Minister daartoe aangegeven criteria.”

De artikelen uit de Kaderrichtlijn zijn dus niet letterlijk overgenomen in de Wet milieubeheer, maar er wordt in artikel 1.1, zesde lid, van de Wet milieubeheer wel verwezen naar artikel 5 en 6 van de Kaderrichtlijn. Daarnaast gaat Nederland mee met de communautaire einde-afvalcriteria.⁶¹

§ 3.2.3 Afwijkende uitspraken

In beginsel volgt de nationale rechter de door het Hof gedane uitspraken of een stof een afvalstof is of niet.⁶² Hier kan toch wel degelijk verschil in zitten, zoals blijkt uit de uitspraken van Waste Wood en Icopower pellets.⁶³ Uit beide uitspraken blijkt namelijk in het geheel niet dat de Afdeling rekening houdt met de jurisprudentie van het Hof.⁶⁴ Het Hof zegt namelijk: “de omstandigheden dat een als brandstof gebruikte stof het residu is van een productieproces van een andere stof, dat die stof voor geen enkel ander gebruik dan verwijdering in aanmerking kan komen, dat de stof zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt of dat voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen, als aanwijzingen kunnen worden beschouwd voor een handeling, een *voornemen of een verplichting om zich van die stof te ontdoen* in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn.”

In de uitspraak van 29 oktober 2003 zamelt een bedrijf bewerkt afvalhout in.⁶⁵ Het bedrijf is er opgericht het hout zodanig te bewerken dat dit geschikt is voor gebruik in de spaanplaatindustrie. Na deze bewerking, bevinden zich in de houtspaanders nog enige

⁵⁸ ABRvS 7 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP3302.

⁵⁹ ABRvS 28 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1953.

⁶⁰ Achtergronden/toelichting bij paragraaf 4.4 van het beleidskader, p. 1.

⁶¹ ABRvS 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2212.

⁶² Achtergronden/toelichting bij paragraaf 4.4 van het beleidskader, p. 11.

⁶³ ABRvS 14 mei 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8609, (Icopower pellets) en ABRvS 29 oktober 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AM5410, (Waste Wood; bewerkt afvalhout).

⁶⁴ HvJ EU 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, ECLI:NL:XX:2000:AL2947 (ARCO chemie).

⁶⁵ ABRvS 29 oktober 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AM5410, (Waste Wood; bewerkt afvalhout).

verontreinigingen en diezelfde reiniging vindt ook plaats met betrekking tot vers gekapt hout bestemd voor de productie van spaanplaat. In zoverre wordt er geen onderscheid gemaakt tussen vers gekapt hout en het hout dat appellante levert. De houtspaanders zijn in dit geval geen afvalstof, aangezien appellante zich niet van de door haar bewerkte houtspaanders ontdoet.

Met betrekking tot Icopower pellets kan worden opgemerkt dat deze pellets buiten Nederland nog steeds als afvalstoffen worden aangemerkt en dat overbrenging naar andere lidstaten ook met kennisgeving op basis van de EVOA geschiedt.⁶⁶ Het feit dat het Hof in haar uitspraken aangeeft dat uiteindelijk de nationale rechter het laatste woord heeft, wordt dus niet onverkort toegepast.⁶⁷

Wel dient bij dit laatste een kanttekening te worden geplaatst. In de uitspraak van 22 februari 2017 komt de Afdeling terug op de uitspraak inzake de kwalificatie van de pellets van Icopower van 14 mei 2003.⁶⁸ Indertijd oordeelde de Afdeling dat de pellets die Icopower maakt moeten worden beschouwd als een product en niet als afval.⁶⁹ Dit omdat de pellets als brandstof gelijkwaardig werden beschouwd met reguliere brandstof. De Afdeling komt terug op deze uitspraak. Overweging 46 uit het arrest van het Hof Saetti en Frediani is hierbij voor de Afdeling een belangrijke overweging: Als van gebruik van een stof wordt afgezien, omdat een wettelijke bepaling dat gebiedt, is er sprake van zich ontdoen van die stof. Dit is in feite het geval bij Icopower, zo oordeelt de Afdeling. De waarden van de pellets zijn niet in overeenstemming zijn met de productnormen die zijn neergelegd in het Besluit organisch-halogeengehalte van brandstoffen en er is daarom geen sprake van een reguliere brandstof. Doordat het Besluit organisch-halogeengehalte van brandstoffen de stof als brandstof afwees, moesten de pellets gezien worden als afvalstof.

§ 3.2.4 Nationale beoordeling maaisel als afvalstof

In de uitspraak van 21 juni 2006 van de Afdeling 'Gemaaid Gras' beoordeeld dat het gemaaid gras een residu is van productieprocessen in de agrarische sector.⁷⁰ Niet is gebleken dat beoogd is dit product te produceren als grondstof voor het vergistingsproces. De Afdeling gaat verder niet op in waarom het product niet *beoogd is geproduceerd* en noemt dit ook zo in de uitspraak. Wel kan hier uit op worden gemaakt, dat de Afdeling het criteria kort noemt, om het punt dat normaliter wel naar wordt gekeken, duidelijk te maken. De afdeling is van oordeel dat de leveranciers van dit product zich daarvan ontdoen of moeten ontdoen en dat het product daarin is aan te merken als afvalstof. In deze uitspraak is tevens gewezen op het niet restrictief uitleggen van het begrip 'afvalstof'.

Tot slot wordt in een uitspraak van de Afdeling van 20 augustus 2008 wordt bepaald dat het maaisel afkomstig van graslanden en waarvan de houder zich ontdoet een afvalstof is. Aangezien Staatsbosbeheer eigenaar is van de gemaaide graslanden, is Staatsbosbeheer als houder van het maaisel aan te merken.⁷¹ Goed om op te merken is dat in deze uitspraak vooral gekeken wordt naar de *intentie van de houder*.

⁶⁶ HvJ EU 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, ECLI:NL:XX:2000:AL2947 (ARCO chemie).

⁶⁷ HvJ EU 18 april 2002, C-9/00, ECLI:EU:C:2002:232 (Palin Granit), HvJ EU 11 september 2003, C-144/01, ECLI:EU:C:2003:448 (AvestaPolarit Chrome).

⁶⁸ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:483.

⁶⁹ ABRvS 14 mei 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8609, (Icopower pellets).

⁷⁰ ABRvS 21 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX9026.

⁷¹ ABRvS 20 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE8816.

§ 3.3 Vlaanderen

België kent de Grondwet en federale wetten. Deze nationale wetgeving is irrelevant voor dit onderzoek. Van de drie Gewesten in België, beperkt dit onderzoek zich alleen tot het Vlaamse Gewest.

§ 3.3.1 Uitleg en toepassing van het afvalstoffenbegrip

De Vlaamse bronnen op het gebied van wet- en regelgeving verschillen van de Nederlandse bronnen. Zo is het Materialendecreet vergelijkbaar met hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. Een decreet staat gelijk aan wat in Nederland een wet is. Het VLAREMA hoort bij het Materialendecreet en is een besluit. Vlaamse besluiten staan gelijk met wat in Nederland ook een besluit wordt genoemd, de Algemene Maatregel van Bestuur (verder: AMvB). Daarnaast kent Vlaanderen ook regelingen, net zoals in Nederland. Uitspraken op het gebied van milieurecht worden gedaan door de RvS. Vlaanderen kent daarnaast ook beleidsplannen gericht op het milieu, namelijk het Actieplan Duurzaam beheer van Biomassa(rest)stromen 2015 – 2020 en het Uitvoeringsplan voor huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval.⁷²

In artikel 3 van het Materialendecreet staat de door Vlaanderen letterlijk uit de Kaderrichtlijn overgenomen definitie van afvalstof.

Voor Vlaanderen geldt voor de criteria uit artikel 5 en 6 van de Kaderrichtlijn in principe hetzelfde, alleen zetten de criteria wel over in Nationale wetgeving, namelijk in artikel 36 en 37 van het Materialendecreet.

Net zoals in Nederland, wordt in uitspraken de definitie van afvalstof ook niet-restrictief beoordeeld in Vlaanderen en wordt er ook gekeken naar *intentie van de houder*, of zoals de Vlaamse RvS dit laatste zo mooi zegt ‘het intentioneel element’. In de uitspraak van 22 januari 2015 van de RvS gaat het over het inzamelen van taxussnoeisels, als onderdeel van voor de aanmaak van kankerbestrijdende geneesmiddelen.⁷³ Bij het onderzoek van de concrete omstandigheden stelt de RvS dat het ‘in de rede (ligt) dat het snoeisels van een haag afval is waarvan de houder zich wil ontdoen. Het is niet anders met het snoeisels van taxushagen dat waardevol is voor de medische oncologie omdat het de stof baccatine bevat. Voor de particuliere houder is taxussnoeisels een stof waarvan hij zich ontdoet. De intentie verandert niet doordat de houder doelbewust handelt teneinde een persoonlijke bijdragen te leveren voor het maken van medicijnen die ingezet worden bij de behandeling van kanker. Dit standpunt van de RvS ligt volledig in lijn met de Europese rechtspraak, waaruit naar voren komt dat het zwaartepunt ligt bij de intentie van de houder van de afvalstoffen die daarvan afstand doet. Tevens wordt er, niet met dezelfde woorden als in Nederland, gekeken naar het criterium ‘*beoogd geproduceerd*’. De RvS zegt dat: “De omstandigheid dat taxussnoeisels selectief wordt ingezameld en particulieren niet alleen gesensibiliseerd worden om op bepaalde tijdstippen deel te nemen aan een inzamelingsactie, maar ook om oog te hebben voor een aantal kwalitatieve aspecten, zoals onder meer de ouderdom van de twijgen, de juiste weeromstandigheden en de zuiverheid van het snoeisels, ontneemt de kwalificatie als afvalstof niet.” Ook het taxussnoeisels is hier een afvalstof volgens de RvS. In Vlaanderen is niet expliciet door de RvS beoordeeld of natuurmaaisels een afvalstof is of niet. Daarom wordt voor de rest van dit onderzoek aangesloten bij bovenstaande uitspraak van de RvS, betreft de biomassa en tevens afvalstof ‘taxussnoeisels’, aangezien de houders (net als de natuurbeheerders in het project GrasGoed) zich van het taxussnoeisels ontdoen.

⁷² <www.ovam.be>, zoek op: “beleidsplannen”. Laatst geraadpleegd op 13-05-2017.

⁷³ R.v.St. nr. 229.913, 22 januari 2015 (bv Stolk Medicinal Plants / Vlaamse Gewest).

§ 3.3.2 Grondstofverklaring

Goed om op te merken is dat (alleen in) Vlaanderen een procedure bestaat, uitgeschreven in afdeling 2.4 van het VLAREMA, welke beoordeelt of een materiaal kan worden aangemerkt als grondstof. Een grondstofverklaring geeft dus aan dat een bepaald materiaal als een grondstof mag worden beschouwd.

Als de houder van een afvalstof, de afvalstof als grondstof wilt gebruiken, moet het materiaal voldoen aan de Europese criteria of aan de Vlaamse criteria.⁷⁴ Voor ijzer en- staalschroot, aluminiumschroot, koperschroot en kringloopglas zijn er Europese criteria opgesteld. Voor alle andere materialen gelden de Vlaamse criteria. Er gelden specifieke Vlaamse criteria voor materialen die gebruikt worden als meststof of bodem verbeterend middel, bouwstof, bodem, in kunstmatige afdichtingslagen met waterglas.⁷⁵ Tevens voor materialen die afkomstig zijn van en bestemd voor metallurgische productieprocessen voor non-ferrometalen of materialen die afkomstig zijn van metallurgische productieprocessen voor ferrometalen dient een grondstofverklaring aangevraagd te worden.⁷⁶ Voor materialen met een ander toepassingsgebied of afkomst gelden algemene Vlaamse criteria. Voor materiaal die hierboven vermeld staan waarvoor specifieke Vlaamse criteria gelden, bepaalt bijlage 2.2 van het VLAREMA of een grondstofverklaring vereist is of niet. Dit zijn bijvoorbeeld betongranulaat en baggerspecie.⁷⁷ Voor materialen met andere toepassingsgebieden of afkomst is een grondstofverklaring niet verplicht. Dit laatste geldt tevens voor natuurmaaisel, aangezien natuurmaaisel niet onder één van de in bijlage 2.2 genoemde lijst met materialen staat en daardoor valt onder de categorie waarvoor een grondstofverklaring niet verplicht is. Wanneer er geen verplichting geldt voor het aanvragen van een grondstofverklaring, kan voorgenoemde nog steeds aangevraagd worden.

Wanneer een grondstofverklaring aangevraagd wordt, toetst de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (verder: OVAM) het betreffende materiaal aan de definitie van een afvalstof als vermeld in artikel 3, onder 1, van het Materialendecreet, waarbij de OVAM rekening met de elementen, vermeld in artikel 36, 37 en 39 van het Materialendecreet.⁷⁸ In artikel 36 en 37 van het Materialendecreet staan, zoals eerder aangegeven, dezelfde criteria om te toetsen of iets een bijproduct of einde-afval-fase is volgens de Kaderrichtlijn⁷⁹. Er is sprake van bepaalde vrijheidsgraden bij de beoordeling voor een grondstofverklaring, want naast de beoordeling van de artikelen 36, 37 en 39 van het Materialendecreet, wordt tevens gekeken of de stof past in het beleid dat door de OVAM wordt gevoerd, waardoor de OVAM niet verplicht is een grondstofverklaring af te geven als het formeel een grondstof zou zijn.⁸⁰ De OVAM kijkt naar het effect bij het beoordelen van een aanvraag van een grondstofverklaring. De grondstofverklaring is namelijk altijd gekoppeld aan een materiaal met een bepaalde toepassing. Grondstofverklaringen zijn niet echt een doel, maar wel een middel om het beleid te realiseren.

De samenstellingseisen en gebruiksvoorwaarden om iets als 'grondstoffen' te beschouwen, zijn geldig voor het Vlaamse gewest.⁸¹ Als de OVAM een grondstofverklaring aflevert dan is die enkel geldig voor het Vlaamse Gewest en andere lidstaten hebben het recht er anders

⁷⁴ <www.vlaanderen.be>, zoek op: "grondstofverklaring". Laatst geraadpleegd op 13-05-2017.

⁷⁵ Bijlage 2.2 VLAREMA.

⁷⁶ Bijlage 2.3.5 en 2.3.6 VLAREMA.

⁷⁷ Bijlage 2.2 afdeling 2 en afdeling 3 VLAREMA.

⁷⁸ Bijlage 5: interview: N. Vanaken.

⁷⁹ Artikel 5 en 6 KRA.

⁸⁰ Bijlage 5: interview N. Vanaken.

⁸¹ <www.ovam.be>, zoek op: "het VLAREMA over grondstoffen", klik op: "veel gestelde vragen en antwoorden". Laatst geraadpleegd op 13-05-2017.

over te oordelen. Er is tot nu toe nog geen Nederlandse rechtspraak of Nederland de grondstofverklaring erkent of niet.

§ 3.4 Tussenconclusie

Een van het belangrijkste criterium om te bepalen of een stof een afvalstof is, is dat de afvalstof niet beoogd is geproduceerd. Daarnaast is de intentie van de houder van belang bij de beoordeling of de stof een afvalstof is.

Door kleine nuanceverschillen in de wet- en regelgeving van Nederland en Vlaanderen, is het nog steeds niet gemakkelijk als je grensoverschrijdend gaat samenwerken. De criteria zijn in feite hetzelfde, maar men komt nog wel eens tot een andere conclusie wat betreft de kwalificatie van de stof. Hetzelfde geldt voor de grondstofverklaring, die wel in Vlaanderen, maar niet in Nederland geldt. In het volgend hoofdstuk wordt bekeken met welke facetten van het afvalstoffenrecht rekening gehouden dient te worden, wanneer het grasmaaisel het logistieke proces doorloopt, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 4: Toepassing van het Nederlandse afvalstoffenrecht

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse afvalstoffenrecht, aan de hand van verschillende scenario's geschetst. Allereerst wordt er ingegaan op de algemene bepalingen, waar altijd rekening mee dient te worden gehouden wanneer er wordt 'gewerkt' met afvalstoffen. Verder worden voor specifieke handelingen, de fases in het logistieke proces van het maaisel, regels geven aan de hand van scenario's. Daarnaast wordt geconcludeerd of het maaisel nog van de kwalificatie van afvalstof af kan komen, waardoor het afvalstoffenrecht niet (meer) van toepassing is. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt een passende conclusie gegeven.

§ 4.1 Algemene bepalingen

In de wet staan algemene bepalingen waar men altijd rekening mee dient te houden, wanneer er wordt 'gewerkt' met afvalstoffen. Deze algemene bepalingen bestaan uit het doelmatig beheer, de zorgplicht, het verschil tussen nuttige toepassing en verwijdering en de voorkeursvolgorde.

§ 4.1.1 Afvalstoffenbeheer

In Nederland geldt wanneer een stof wordt gekwalificeerd als afvalstof, het van belang is dat de afvalstoffen doelmatig worden beheerd. Bij het doelmatig beheer dient rekening gehouden te worden met "inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg van stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van de activiteiten van afvalstoffenhandelaars en afvalstoffenmakelaars." In artikel 1.1, eerste lid van de Wet milieubeheer staat dat onder het doelmatig beheer van afvalstoffen dient te worden verstaan: "Zodanig beheer van afvalstoffen dat daarbij rekening wordt gehouden met het geldende afvalbeheerplan, dan wel de voor de vaststelling van het plan geldende bepalingen, dan wel de voorkeursvolgorde aangegeven in artikel 10.4, en de criteria, genoemd in artikel 10.5, eerste lid."

Uit bovenstaande definitie blijkt dat het afvalbeheerplan (het LAP) het beoordelingskader vormt voor doelmatig beheer. Lagere overheden zijn hieraan – door de verticale werking van artikel 10.14 van de Wet milieubeheer – gebonden. Tevens is de voorkeursvolgorde uit artikel 10.4 van de Wet milieubeheer een belangrijk uitgangspunt.

§ 4.1.2 Zorgplicht

Iedereen moet er voor zorgen dat er geen nadelige gevolgen voor het milieu zijn of ontstaan door handelingen met afvalstoffen. Voor Nederland is dit geregeld in het eerste artikel van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer.

Buiten het bestek van dit onderzoek, maar toch het vermelden waard, is dat er ook rekening dient te worden gehouden met het beheer van de natuurgebieden de zogenoemde Natura 2000-gebieden. Dit geldt voor zowel Nederland als Vlaanderen, wanneer deze gebieden vallen onder de Natura 2000-gebieden.

§ 4.1.3 Nuttige toepassing of verwijdering

Nuttige toepassing is als volgt gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer: "nuttige toepassing: elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie, andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn afvalstoffen;" In deze bijlage is een niet-uitputtende opsomming gegeven van diverse handelingen waardoor afvalstoffen weer opnieuw als product of als materiaal kunnen worden

hergebruikt.⁸² Het niet-uitputtende is te zien aan de woorden uit artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer ‘in ieder geval’. Te denken valt aan terugwinning van oplosmiddelen, terugwinning van zuren of basen en herraffinage van olie en ander hergebruik van olie.⁸³ In sommige gevallen is het verbranden van afvalstoffen met terugwinning van energie te beschouwen als nuttige toepassing, waarbij het gaat om het verbranden van afvalstoffen met een hoofdgebruik als brandstof of een ander middel van energieopwekking.⁸⁴ In de overige gevallen is het te beschouwen als verwijderen, zoals bijvoorbeeld handeling D10, van bijlage 1 van de KRA, ‘verbranding op het land’.

In artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is het begrip ‘verwijdering’ als volgt gedefinieerd: “Iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen.” In deze bijlage is een eveneens niet-uitputtende opsomming van diverse verwijderingshandelingen gegeven lijst, wat blijkt uit artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, de ‘niet-limitatieve lijst’.⁸⁵

Eenzelfde handeling kan niet tegelijkertijd als verwijdering en als nuttige toepassing worden gekwalificeerd.⁸⁶

Er zijn drie treden van de voorkeursvolgorde die vallen onder ‘nuttige toepassing’. Verbranden met terugwinning van energie is ook nuttige toepassing, maar in veel gevallen is recycling of voorbereiding voor hergebruik mogelijk. In dat geval is hergebruik niet toegestaan, tenzij recyclen of voorbereiden voor hergebruik te duur is. Het LAP 2 hanteert een grenswaarde van €175,- per ton om van de afvalhiërarchie af te mogen wijken.

Het grasmaaisel valt onder sectorplan 8 van het LAP 2. Daar staat het volgende: “De minimumstandaard voor het verwerken van gescheiden ingezameld groenafval is ‘andere nuttige toepassing’ in de vorm van – composteren met het oog op recycling, - vergisten met gebruik van het gevormde biogas of brandstof gevolgd door aerobe droging/narijping met het oog op recycling van het digestaat, of – verbranden als hoofdgebruik brandstof en externe levering van elektriciteit en/of warmte.”

Nuttige toepassing is, behalve bij de voorkeursvolgorde, ook van belang bij de op- en overslag van maaaisel en voor de vraag welk regime van de EVOA van toepassing is bij het grensoverschrijdend transport.⁸⁷

Aangezien er sprake is van nuttige toepassing, wordt er ook meteen voldaan aan de voorkeursvolgorde.

§ 4.1.4 Voorkeursvolgorde

De Kaderrichtlijn afvalstoffen voert een strenge afvalverwerkingshiërarchie waarin preventie en hergebruik voorrang krijgen op materiaalrecyclage. Deze laatste krijgt dan weer voorrang op andere vormen van nuttige toepassing, zoals verbranding met hoge energie-efficiëntie. Verwijdering is de laatste optie. De voorkeursvolgorde bij verwijdering is gebaseerd op een motie van het Tweede Kamerlid Ad Lansink in 1979 en wordt ook wel de ‘Ladder van

⁸² R = Recovery, R-handelingen.

⁸³ Handelingen R2, R6 en R9 van Bijlage II Kaderrichtlijn afvalstoffen.

⁸⁴ Handeling R1 van Bijlage II Kaderrichtlijn afvalstoffen.

⁸⁵ D = Disposal, D-handelingen.

⁸⁶ HvJ EU 27 februari 2002, C-600/00, ECLI:EU:C:2002:121 (Abfall Service AG); HvJ EU 27 februari 2003, C-307/00, ECLI:EU:C:2003:108 (Oliehandel Koeweit BV); HvJ EU 3 april 2003, C-116/01, ECLI:EU:C:2003:193 (SITA EcoService Nederland BV).

⁸⁷ Zie paragraaf 3.3.

Lansink' genoemd.⁸⁸ De volgorde is, naast dat het is vastgelegd in artikel 4, eerste lid, van de KRA, ook vastgelegd in artikel 10.4 van de Wet milieubeheer. De volgorde is als volgt:

- a. preventie;
- b. voorbereiding voor hergebruik;
- c. recycling;
- d. andere nuttige toepassing, waaronder energierecuperatie;
- e. veilig verwijdering.

Uit de definities van al deze begrippen volgt dat 'voorbereiden tot hergebruik', 'recycling' en 'andere nuttige toepassing' allemaal vormen van 'nuttige toepassing' zijn.⁸⁹

In de huidige situatie is het zo dat het maaisel afgezet wordt naar grootschalige verwerkingsbedrijven (voor verbranding, vergisting, compostering).⁹⁰ Hierdoor is er sprake van "andere nuttige toepassing, waaronder energierecuperatie."

Het afwijken van de 'ladder' is toegestaan volgens sectorplan 8 van het LAP 2.

Afhankelijk van de interpretatie kunnen er verschillende voorkeursvolgorden van toepassingen zijn op het gebruik van biomassa.⁹¹ Dit is tevens toegestaan volgens sectorplan 8 van het LAP 2.

§ 4.2 Opslag van het grasmaaisel

Voordat het maaisel nuttig kan worden toegepast, dient het tijdelijk te worden opgeslagen. Of zoals de Vlamingen het zo mooi noemen, tijdelijk worden gestockeerd. In het traject van maaisel naar product, wordt het maaisel maximaal drie keer opgeslagen wanneer het de kwalificatie afvalstof heeft. Als het gaat om 'laten liggen', dan gaat het om het gras tijdelijk plaatsen naast de rand van het gemaaide perceel. Als het gaat om voorlopige opslag, dan gaat het om opslag bij de agrariër, voordat het wordt afgevoerd naar de verwerker. De opslag voor verwerking van nuttige toepassing wordt enkel toegepast voor Nederland, aangezien de verwerkingsinrichting van NewFoss, in Uden, en dus in Nederland is gesitueerd. Daarnaast wordt er nog gebruik gemaakt van een mobiele raffinageoplegger (verder: oplegger) van Grassa. Deze oplegger wordt zowel in Nederland als in Vlaanderen gebruikt.

§ 4.2.1 'Laten liggen'

Met het 'laten liggen' van het maaisel wordt het tijdelijk plaatsen naast de rand van het gemaaide perceel bedoeld. Hiermee wordt de activiteit 'laten liggen' benadrukt.

Een van de scenario's is dat loonwerker X het gras in het Nederlandse natuurgebied Vlijmens Ven in juni maait. Dit maaisel laat men daar maximaal zeven dagen liggen.

In Nederland is er geen wet- en regelgeving wat betreft het tijdelijk laten liggen van maaisel naast het gemaaide perceel. Natuurmonumenten heeft hier ook geen afspraken met de gemeente of provincie over.⁹² Ook is met betrekking tot het afvoeren van maaisel niets vastgelegd in beheerplannen of anderszins.

⁸⁸ <www.adlansink.nl>, klik op "LADDER VAN LANSINK". Laatst geraadpleegd op 24-05-2017.

⁸⁹ Bijlage 3 van LAP 2

⁹⁰ 'Definitieve aanvraag Natuurlijk Groen als Grondstof', 2016, p. 2.

⁹¹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 043, 33.

⁹² Bijlage 8: e-mail F. Mandigers.

§ 4.2.2 Handhaving bij ‘laten liggen’

Het ‘laten liggen’ van het maaisel, kan worden bestraft. Handig om te weten is, wie er als overtreder kan worden aangemerkt. Hierdoor is duidelijk wie na overtreding de boete moet betalen.

Natuurmonumenten heeft aan loonwerker X opdracht gegeven om het maaisel in ‘Het Vlijmens Ven’ te maaien en het na vijf dagen op te halen, om het daarna naar agrariër X te brengen, die het op zijn beurt inkuilt. Loonwerker X verzuimt immers om het maaisel naar agrariër X te brengen en brengt het maaisel, in tegenstelling tot wat Natuurmonumenten hem heeft opgedragen, naar een ander deel van het natuurgebied en laat het maaisel daar maanden liggen. Op een gegeven moment ontdekt een handhaver van de gemeente ‘s-Hertogenbosch het maaisel en legt Natuurmonumenten een dwangsom op. Hiervoor heeft Natuurmonumenten al een aantal aanmaningen ontvangen, doorgestuurd naar loonwerker X, die er vervolgens niets mee heeft gedaan.

Op grond van artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer is het verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze – al dan niet in verpakking – buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden. Mocht er door natuurbeheerder of verwerker, al dan niet per ongeluk, worden gestort dan is het van belang om te bekijken wie de overtreder van het stortverbod van artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer is. Dit om te kijken wie er de boete op zich dient te nemen.

Als overtreder in de zin van artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is slechts aan te merken degene die het te handhaven voorschrift daadwerkelijk schendt. Voorts kan een last onder dwangsom enkel worden aangelegd aan de overtreder voor zover hij het in zijn macht heeft de overtreding van het wettelijk voorschrift te beëindigen.

Degene die het afval stort en niet de opdrachtgever daartoe is overtreder van het stortverbod van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer. In de reeds in hoofdstuk 3, § 2.4 besproken uitspraak van de Afdeling van 20 augustus 2008, is gekeken dat de vraag wie de opdracht heeft gegeven om de graslanden te maaien niet relevant is voor het bepalen van de overtreder van artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Degene die op dat moment houder is van het maaisel en het maaisel op het perceel heeft gebracht, is overtreder. De overtreder, loonwerker X, is dan ook verplicht om de dwangsom te voldoen.

§ 4.2.3 Voorlopige opslag

In het kader van het behoud van kwaliteit van het maaisel, is het van belang dat het gras tijdelijk wordt opgeslagen door het maaisel in te kuilen.⁹³ Een mogelijkheid is om de inkuilplaats te realiseren op terreinen van agrariërs die de bedrijfsactiviteiten gaan beëindigen of hebben beëindigd, waardoor de agrariërs de inkuilplaatsen niet hoeven te saneren en natuurgebieden niet onnodig hoeven worden aangetast door vervangende inkuilplaatsen of hoge kosten hoeven te worden gemaakt voor alternatieven.⁹⁴ Deze terreinen van agrariërs zijn vaak al (deels) ingericht, waardoor het minder inspanning kost om een inkuilplaats in te richten op het terrein.

Voor opslag geldt dat opslag altijd moet binnen een inrichting. De reden hiervoor is dat er anders sprake is van overtreding van het stortverbod, waarbij het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (verder: het BSSA) wordt overtreden.⁹⁵

Het scenario is als volgt: agrariër X, in de buurt van het natuurgebied ‘het Vlijmens Ven’, heeft al zijn bedrijfsactiviteiten sinds 1 januari 2017 beëindigd en slaat enkel nog het maaisel

⁹³ Bijlage 3: interview R. Kwinten.

⁹⁴ Bijlage 4: interview W. Verbeke.

⁹⁵ ABRvS 20 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE8816.

op uit natuurgebieden. De agrariër zamelt 520 m³ maaisel in en plaatst het maaisel één jaar en drie maanden binnen zijn inrichting.

Als deze agrariër zich alleen nog bezig gaat houden met het opslaan van het maaisel, dan voldoet hij aan de drie criteria van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer en heeft dat op zijn minst de omvang alsof het bedrijfsmatig is. Ook is er sprake van binnen bepaalde begrenzing, want de agrariër zal beschikken over een (al dan niet eerder gebruikte) inkuilplaats. Daarnaast zal de agrariër op zijn minst een omheining om zijn perceel hebben. Tot slot zit er continuïteit in, want op vaste momenten van het jaar vindt de opslag van het maaisel plaats.

Artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer zegt dat: “bij algemene maatregel van bestuur categorieën van inrichtingen worden aangewezen, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.” Categorieën inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer worden aangewezen de categorieën inrichtingen in bijlage I, onderdeel B, en onderdeel C volgens artikel 2.1, eerste lid, van het Bor.

Beschikt de agrariër niet (meer) over een geldige milieuvergunning, dan mag hij zonder vergunning 600 m³ of minder opslaan op zijn terrein. De agrariër is dan wel meldingsplichtig op grond van bijlage I, onderdeel C, categorie 28.10 onder 28a van het Bor jo. artikel 1.9b en 1.10 Activiteitenbesluit milieubeheer (verder: Activiteitenbesluit).

Indien de agrariër wel meer dan 600 m³ maaisel op zijn terrein op wil slaan, dient hij een milieuvergunning aan te vragen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: Wabo). De milieuvergunning is aan te vragen via de website van de gemeente waar de ‘agrariër’ zijn terrein voor het maaisel beschikbaar stelt of via www.omgevingsloket.nl.

Op grond van artikel 2.33, tweede lid, onder a, Wabo kan het bevoegd gezag de vergunning wel (deels) intrekken, als de agrariër drie jaar lang geen handelingen heeft verricht met de vergunning.

De periode dat het maaisel op het terrein, in een inkuilplaats, mag worden opgeslagen is geregeld in artikel 11e van het BSSA, gebaseerd op artikel 16 KRA juncto artikel 8:40 van de Wet milieubeheer, waarin delen van de Europese Richtlijn Storten zijn geïmplementeerd, worden de volgende termijnen voor het opslaan van afvalstoffen voor inrichtingen die zijn bedoeld voor de opslag van afvalstoffen genoemd:⁹⁶

- De termijn voor opslag aan verwijdering is maximaal één jaar;
- De termijn voor opslag voorafgaand aan nuttige toepassing is maximaal drie jaar.

Aangezien in paragraaf 1.3 van dit hoofdstuk naar voren is gekomen dat er sprake is van nuttige toepassing, mag het maaisel maximaal drie jaar opgeslagen worden op grond van artikel 11e van het BSSA.

De agrariër dient (tevens) te beschikken over een omgevingsvergunning milieu, waar hij ook bevoegd is om het maaisel in te zamelen.

§ 4.2.4 Opslag voor verwerking van nuttige toepassing

Bij NewFoss in Uden is er sprake van inrichting, want er wordt voldaan aan de in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer gestelde eisen. Het maaisel wordt bedrijfsmatig opgeslagen, binnen een bepaalde begrenzing, namelijk op het terrein van Van Berkel Groep

⁹⁶ Richtlijn 1999/31/EG.

in Uden. Tevens is er sprake van continuïteit, aangezien NewFoss een jaar rond wil kunnen produceren.⁹⁷

Het scenario's is als volgt: NewFoss slaat 15.000 m³ maaisel op en het maaisel wordt binnen één week verwerkt tot een halffabricaat (of product). NewFoss is in de veronderstelling dat zij beschikken over een omgevingsvergunning milieu, die ook toeziet op het opslaan van maaisel boven 600 m³.

Ook hier geldt, net als in paragraaf 2.3 van hoofdstuk 4, dat wanneer NewFoss meer dan 600 m³ opslaat, zij over een omgevingsvergunning milieu moeten beschikken voor het opslaan van het maaisel op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo. Voor 600 m³ of minder geldt een meldingsplicht op grond van bijlage I, onderdeel C, categorie 28.10 onder 28a van het Bor jo. artikel 1.9b en 1.10 van het Activiteitenbesluit.

Het maaisel mag, op grond van artikel 11e van het BSSA juncto artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, maximaal drie jaar opgeslagen worden.

NewFoss dient (tevens) te beschikken over een omgevingsvergunning, waar hij ook bevoegd is om het maaisel in te zamelen.

§ 4.2.5 Opslag voor verwerken van het maaisel op locatie

Naast dat het maaisel verwerkt wordt bij NewFoss, kan het gras ook verwerkt worden tot vezel, eiwitten of sappen op of in de buurt van waar het gras wordt gemaaid. De oplegger gaat zowel in Nederland als in Vlaanderen gebruik worden.

In 'het Vlijmens Ven' wordt, op een locatie in het natuurgebied, vlak bij het gemaaide perceel, in juli zes dagen gebruik gemaakt van de mobiele raffinageoplegger. Deze totale inhoud van de oplegger heeft een inhoud van een zeecontainer, wat betekent dat de oplegger een inhoud heeft van veel minder dan 100 m³ geldt ook voor inrichtingen en activiteiten die tijdelijk, mobiel of verplaatsbaar zijn.⁹⁸ Het maaisel wordt nadat het is gemaaid, binnen vijf uur verwerkt.

In paragraaf 2.3 zijn de voorwaarden voor wanneer iets een Wm-inrichting is reeds besproken. Een Wm-inrichting wordt in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer beschreven als: "De activiteit is een 'door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.' Bij de oplegger is er geen sprake van 'die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht', aangezien de oplegger niet plaatsgebonden is en dit ook niet de bedoeling is van het in gebruik nemen van de oplegger. Doordat de oplegger geen Wm-inrichting is, valt de oplegger niet onder het Activiteitenbesluit.

Tot nu toe is de oplegger van Grassa, gebruikt in natuurgebieden, in de Nederlandse wet- en regelgeving niet gereguleerd. Hierdoor mag de oplegger enkel geplaatst worden op een terrein, waar een geldige omgevingsvergunning milieu geldt van artikel 2.1, eerste lid, sub e, van de Wabo. De oplegger kan dan, mits er gecheckt is bij het bevoegd gezag of de activiteit daar is toegestaan, onder de omgevingsvergunning milieu vallen. Het maaisel mag dan, op grond van artikel 11e van het BSSA juncto artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, maximaal drie jaar opgeslagen worden.

⁹⁷ Bijlage 3: interview R. Kwinten.

⁹⁸ Bijlage 7: e-mail B. Koopmans.

Bovenstaande wordt als het goed is opgelost, want naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2019 in werking.⁹⁹ Het inrichtingenbegrip komt te vervallen in de Omgevingswet en wordt veranderd in 'milieubelastende activiteit'. Het begrip milieubelastende activiteit is breder dan het in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer gehanteerde begrip «inrichting».¹⁰⁰ Waar van een inrichting pas sprake is, wanneer een activiteit een zekere continuïteit heeft (in de praktijk wordt wel als richtlijn een termijn aangehouden van zes maanden), kan het begrip «milieubelastende activiteit» ook op een korter durende activiteit zien.

Goed om nog op te merken is dat de termijnen van het BSSA voor de oplegger in de huidige situatie, dus dat de oplegger geen inrichting is en niet staat op een locatie waar een omgevingsvergunning geldt, op grond van de Wet milieubeheer, niet gelden. Er is namelijk geen sprake van een inrichting op grond van artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Daarnaast biedt artikel 10.52 van de Wet milieubeheer de mogelijkheid om regels te stellen aan het beheer van afvalstoffen buiten inrichtingen, maar dit enkel is geregeld in voor mobiele puinbrekers in het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval.

Als je 10.52 van de Wet milieubeheer leest, dan geven ze dus letterlijk aan dat er regels kunnen worden gesteld bij AMvB voor activiteiten buiten een inrichting voor het nuttig toepassen of verwijderen. Dat is niet gedaan, immers niet voor de oplegger. Betekent dit dat je de oplegger, zonder beperkingen, termijnen, en dergelijke zomaar mag inzetten? Het is niet, omdat de oplegger niet gereguleerd is, dat men onverkort gebruik mag maken, zonder dat er regels op van toepassing zijn. Er kunnen, in ieder geval kan sancties op worden gelegd, als het gebruik ervan in strijd is met de zorgplicht. Het kan zijn dat er bewust voor is gekozen om het niet te reguleren, omdat de activiteit zo van korte duur is, dat het daarom niet gereguleerd is en relatief weinig voorkomt.

Het opstellen van deze AMvB zal in de toekomst wel van belang zijn, aangezien de Omgevingswet er aan zit te komen, zal de oplegger niet meer worden gereguleerd onder de huidige wet- en regelgeving.

Het is mogelijk om, door middel van een 'Green Deal', de oplegger toch tijdelijk te gebruiken, buiten een locatie waar geen omgevingsvergunning geldt. De 'Green Deal' aanpak is een hulpmiddel van de Rijksoverheid, wanneer bedrijven, maatschappelijke organisaties of overheden een duurzame stap willen maken.¹⁰¹ Hierdoor kan de oplegger mogelijk toch tijdelijk 'gereguleerd' worden, zodat er testen gedaan kunnen worden, die later weer nuttig zijn bij het reguleren van de oplegger middels de Omgevingswet. De 'Green Deals' hebben een doorlooptijd van gemiddeld 2 tot 3 jaar.¹⁰²

§ 4.3 Transport

Het maaisel wordt door loonwerkers of hoveniers die het maaisel zelf hebben gemaaid, vervoerd naar agrariërs, die het maaisel op zijn beurt weer inkuilt. Daarnaast is er sprake van transport in Nederland, aangezien het maaisel gemaaid wordt in Nederland en het verwerkt wordt in de fabriek van NewFoss in Uden (Nederland). Naast dat het maaisel alleen in Nederland wordt gemaaid en verwerkt, ligt er ook nog maaisel bij de agrariërs in Vlaanderen. Het grensoverschrijdende aspect van transport komt in hoofdstuk aan vijf aan bod,

⁹⁹ <www.rijksoverheid.nl>, zoek op: "omgevingswet". Laatst geraadpleegd op 16-05-2017.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 962, 3.

¹⁰¹ <www.rijksoverheid.nl>, zoek op "duurzame economie". Laatst geraadpleegd op 30-04-2017.

¹⁰² <www.rvo.nl>, klik op "duurzaam ondernemen > groene economie > green deal". Laatst geraadpleegd op 23-05-2017.

aangezien het maaisel altijd vertrekt vanuit Vlaanderen bij grensoverschrijdend transport. De handhaving bij grensoverschrijdend transport wordt wel in dit hoofdstuk besproken, aangezien bij controle aan de grens in Nederland of binnen Nederland wordt gecontroleerd op illegaal overbrengen van afvalstoffen vanuit een andere lidstaat.

§ 4.3.1 Maaisel vervoeren naar de agrariër

Het scenario is dat in 'het Vlijmens Ven' wordt gemaaid door loonwerker X (of hovenier X). Binnen één week wordt het maaisel opgehaald door diezelfde loonwerker (of hovenier) en aan agrariër X met een geldige omgevingsvergunning milieu waarin het inzamelen van afvalstoffen staat, in de buurt afgegeven, die het op zijn beurt weer inkult.

De Wet milieubeheer zegt in het eerste lid van artikel 10.37, van de Wet milieubeheer dat het verboden is om zich van afvalstoffen te ontdoen door ze aan een ander af te geven. In het tweede lid van het artikel wordt geregeld aan wie wel mag worden afgegeven. Dat is op grond van artikel 10.37, tweede lid, sub b, onder 1, van de Wet milieubeheer de persoon die bevoegd is de betrokken afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen op grond van een omgevingsvergunning.

Er is sprake van een inzamelverbod op grond van artikel 10.45 van de Wet milieubeheer. Dit artikel geeft aan dat er een verbod geldt om bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke stoffen in te zamelen, tenzij een bedrijf is vermeld op de lijst van inzamelaars, of met een vergunning van de minister van Infrastructuur en Milieu als het om afvalstoffen gaat die krachtens artikel 10.48 van de Wet milieubeheer tot aangewezen categorieën behoren. Volgens artikel 9 van het Besluit inzamelen afvalstoffen (Biaf) geldt voor een drietal afvalstromen vergunningverlening, te weten:

- Klein gevaarlijk afval (KGA);
- Afgewerkte olie in bulk (cat. I en II);
- Scheepsafvalstoffen.

Een inzamelvergunning dient dus alleen aangevraagd te worden voor de in artikel 9 van het Biaf aangegeven afvalstromen. Toch behoeft het begrip 'inzamelvergunning' een korte uitleg ten aanzien van het project GrasGoed, voor de verdere uitleg van het in artikel 10.45 van de Wet milieubeheer geldende verbod en het verschil wanneer er een vergunningplicht of een registratieplicht geldt. Voor overige afvalstromen is sinds mei 2004 een registratie op de vervoerders, inzamelaars, handelaars, bemiddelaars-lijst (verder: VIHB-lijst) verplicht.¹⁰³

In artikel 3 van de Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars (verder: Ria) is aangegeven hoe men een aanvraag kan doen voor vermelding op de lijst.¹⁰⁴ De criteria voor vermelding op de lijst staan in artikel 4 van de Ria zijn betrouwbaarheid en vakbekwaamheid. Volgens artikel 5 van de Ria is dat wordt voldaan aan deze eisen door middel van een vakdiploma afvalstoffen of een verklaring van goed gedrag. De vermelding op de VIHB-lijst is op grond van artikel 7 Biaf, vijf jaar geldig. Hierna dient opnieuw een aanvraag te worden ingediend.¹⁰⁵ De VIHB-lijst wordt beheerd door de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).¹⁰⁶

Tevens kan er sprake zijn van niet-beroepsmatig meenemen van afvalstoffen, als dit plaatsvindt bij een geheel andere activiteit die op zich niet met het meenemen van afvalstoffen heeft te maken en niet-beroepsmatig gebeurt. In beginsel geldt op grond van artikel 8 van het Biaf geen inzamelverbod van artikel 10.45 van de Wet milieubeheer bij het

¹⁰³ Kamerstukken II, 2009/10, 22 343, 241.

¹⁰⁴ Geen officiële afkorting. Toegevoegd door onderzoeker.

¹⁰⁵ LAP 2, p. 141.

¹⁰⁶ <www.niwo.nl>, zoek op "bedrijven zoeken". Laatst geraadpleegd op 02-05-2017.

niet-beroepsmatig inzamelen van afvalstoffen. Uit de toelichting op het Besluit inzamelen afvalstoffen blijkt dat er bijvoorbeeld sprake is van niet-beroepsmatig inzamelen van afvalstoffen bij een loonwerkerbedrijf dat het gras afvoert na het maaien van bermen of bij een hovenier die de afvalstoffen meeneemt die ontstaan bij het onderhoud van tuinen.¹⁰⁷ Als meenemen van afval niet de hoofdactiviteit, maar wel een vaste commerciële nevenactiviteit is van een bedrijf, is wel sprake van beroepsmatig inzamelen. Voorgaande geldt in beginsel, aangezien op grond van artikel 7 Ria aannemers en hoveniers, die uit eigen werkzaamheden vrijgekomen afvalstoffen, met eigen vervoer tot een gewicht van 1000 kilogram overbrengen naar de eigen inrichting of naar een inrichting van de inzamelaar van afvalstoffen, hoeven niet te voldoen aan het criterium van betrouwbaarheid. Uit dit laatste blijkt dus dat er wel een registratie op de VIHB-lijst vereist is voor aannemers en hoveniers, maar dat voor die registratie enkel te hoeft te voldoen aan het criterium van vakbekwaamheid. De uitsluiting van artikel 7 Ria in de eerste versie van de Ria, maar is pas in 2012.¹⁰⁸ In eerste instantie was in het besluit de bedoeling om de hovenier en aannemer uit te sluiten en dit is pas later aangepast en ondervangen in de regeling dat ze de loonwerker en hovenier aan een registratie moeten voldoen.

De loonwerker (of hovenier) dient te allen tijde een begeleidingsdocument uit artikel 10.44, eerste lid, van de Wet milieubeheer te gebruiken bij het vervoer van het maaisel.

Het begeleidingsdocument dient op grond van artikel 10.44, tweede lid, van de Wet milieubeheer, wanneer de ander de afvalstoffen in ontvangst neemt, afgeven aan die ander, bij het ontvangst nemen.

§ 4.3.2 Transport van afvalstoffen binnen Nederland

Het maaisel is tijdelijk opgeslagen bij agrariër X in Nederland en wordt door vervoerder X naar de verwerkingsfabriek van NewFoss in Uden (Nederland) gebracht.

Op grond van artikel 10.37, eerste lid, van de Wet milieubeheer is het verboden zich door afgifte aan een ander van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen te ontdoen. Op grond van artikel 10.37, tweede lid, sub g, van de Wet milieubeheer geldt dit niet voor personen die krachtens artikel 10.55 bevoegd is de betrokken afvalstoffen te vervoeren of te verhandelen.

Het is verboden bedrijfsafvalstoffen in te zamelen op grond van artikel 10.45, eerste lid, sub a van de Wet milieubeheer, zonder vermelding op de lijst van inzamelaars. Artikel 3 van de BIAf geeft aan dat bij regeling van Onze Minister wordt bepaald op welke wijze de aanvraag geschiedt en welke gegevens daarbij worden verstrekt. In artikel 3 van de Ria is aangegeven hoe men een aanvraag kan doen voor vermelding op de lijst. De criteria voor vermelding op de lijst staan in artikel 4 van de Ria zijn betrouwbaarheid en vakbekwaamheid. Volgens artikel 5 van de Ria is de hoofdregel dat wordt voldaan aan deze eisen door middel van een vakdiploma afvalstoffen en een verklaring van goed gedrag.

Het bedrijfsmatig vervoeren van afvalstoffen mag alleen plaatsvinden door, vervoerders die staan geregistreerd op de VIHB-lijst als vervoerder.¹⁰⁹ Dit is de consequentie van artikel 10.55, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Met bedrijfsmatig vervoeren wordt bedoeld het beroepsvervoer van afvalstoffen tegen vergoeding. Er moet dus sprake zijn van inhuur van een vervoerder door een ontdoener (of een ontvanger) om de afvalstoffen tegen een vorm van vergoeding te vervoeren naar een andere locatie. Het vervoeren van afvalstoffen

¹⁰⁷ Stb, 2004, nr. 127.

¹⁰⁸ Stcrt, 2012, nr. 3109.

¹⁰⁹ LAP 2, p. 146.

onderscheidt zich in het inzamelen van afvalstoffen, in tegenstelling tot een inzamelaar, door het eigendom van de afvalstoffen, niet overgaat naar de vervoerder.¹¹⁰

De vermelding op de lijst is op grond van artikel 7 Biaf, vijf jaar geldig. Hierna dient opnieuw een aanvraag te worden ingediend.¹¹¹ De VIHB-lijst wordt beheerd door de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).¹¹²

In Nederland dient de begeleidingsbrief tijdens het transport aanwezig te zijn op grond van artikel 10.44, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Op grond van artikel 10.44, tweede lid, van de Wet milieubeheer wordt de begeleidingsbrief bij het in ontvangst nemen van het maaisel door NewFoss, afgegeven.

§ 4.3.3 Handhaving bij het illegaal overbrengen van afvalstoffen

Vervoerder X, brengt het maaisel in opdracht van ANB van Vlaanderen naar Nederland. ANB heeft het bijlage VII-document niet ingevuld en tijdens het transport is het afval niet in het gezelschap van het bijlage VII-document. Een buitengewoon opsporingsambtenaar (verder: BOA) controleert de vervoerder in Nederland en komt er achter dat er geen ingevuld bijlage VII-document aanwezig is.

Artikel 50 EVOA zegt dat lidstaten verplicht zijn controles uit te voeren en sanctiemiddelen te gebruiken bij inbreuken op de EVOA-regels. Controles kunnen op grond van artikel 50, derde lid, EVOA worden uitgevoerd op de plaats van verzending, op de plaats van bestemming, aan de buitengrenzen van de Gemeenschap en/of tijdens de overbrenging binnen de Gemeenschap. Het verbod om in strijd met de EVOA te handelen staat in artikel 10.60 van de Wet milieubeheer. In 2013 heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht of en hoe de overheid de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) in de periode van 2009 tot en met 2011 handhaaft.¹¹³ Hieruit blijkt dat forse boetes voor het illegaal overbrengen van afvalstoffen uitgedeeld werden, maar er tevens ook redelijk vaak geseponseerd werd.

De Wet op de economische delicten (verder: WED) beschouwt op grond van artikel 1a, onder 1, WED het niet naleven van de EVOA-verplichtingen als een economisch delict.

Een onderscheid is gemaakt in bepalingen uit de EVOA op overtredingen waarvan in de WED een straf is gesteld van een hogere categorie (opgenomen in het eerste tot en met vierde lid, en strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 1°, van de WED), onderscheidenlijk een lagere categorie (opgesomd in het vijfde tot en met zevende lid, en strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2° en 3°, van de WED). De lichte sancties zijn voornamelijk gesteld op overtreding van louter administratieve verplichtingen zoals een bewaarplicht. De zwaardere sancties zijn gesteld op overtredingen die de bescherming van het milieu tot doel hebben.¹¹⁴ Daarvan is bijvoorbeeld sprake in het geval van een illegale overbrenging van afvalstoffen.

Overtreding van artikel 10.60, lid 2, van de Wm is strafbaar gesteld in artikel 1a, sub 1°, van de Wet op de economische delicten (WED). Indien opzettelijk gepleegd is dit economische delict op grond van artikel 2 van de WED een misdrijf.

De WED bepaalt dat voor EVOA-misdrijven een strafmaat geldt van een gevangenisstraf van maximaal zes jaar, een taakstraf of een geldboete van maximaal € 820 000. EVOA-

¹¹⁰ Van der Meulen en Flietstra 2015, p. 104.

¹¹¹ LAP 2, p. 141.

¹¹² < www.niwo.nl >, zoek op “bedrijven zoeken”. Laatst geraadpleegd 02-05-2017.

¹¹³ Kamerstukken II, 2012/13, 33 418, 2.

¹¹⁴ Kamerstukken II, 2006/07, 30 987, 3.

overtredingen stelt de WED een strafmaat van hechtenis van maximaal een jaar, een taakstraf of een geldboete van maximaal € 20 500 (alle bedragen per 1 januari 2016). Als een verdachte de EVOA heeft overtreden, is het mogelijk hem een transactie aan te bieden in plaats van de zaak voor de rechter te laten komen.¹¹⁵ Het Openbaar Ministerie kan deze transactie aanbieden, maar ook het bestuur is hiertoe bevoegd en dan heet het een bestuurlijke transactie.

De staatssecretaris van Justitie heeft in artikel 2 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ILT 2017 een aantal toezichthoudende ambtenaren, die werkzaam zijn bij de ILT, aangewezen als BOA. Deze bevoegdheid geldt op grond van artikel 3, tweede lid, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ILT 2017 voor het grondgebied van Nederland.

De minister van I & M is volgens artikel 18.2b, eerste lid, sub d juncto artikel 18.2b, vierde lid, sub a van de Wet milieubeheer verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van de EVOA; ook mag de minister bestuursrechtelijke sancties opleggen.¹¹⁶ De inspecteur-generaal van de ILT voert deze taken voor de minister uit. De inspecteur kan voor de EVOA op drie manieren bestuursrechtelijk handhaven. Hij kan:

- bestuursdwang toepassen;
- een last onder dwangsom opleggen;
- de toestemming voor overbrenging intrekken (VROM-inspectie 2009).

In een uitspraak van de Rechtbank Zutphen op 23 februari 2009, waar het beste naar gerefereerd kan worden, gezien het hierboven geschetste scenario, werd onder meer duidelijk dat artikel 18 EVOA zich enkel en alleen richt tot de opdrachtgever van de overbrenging en niet tot de vervoerder en dat artikel 10.60, vijfde lid, van de Wet milieubeheer hierbij aansluit.¹¹⁷ Vervoerder kan voor het verzuimen van het vervoeren van afvalstoffen zonder gezelschap van het bijlage VII-document niet als overtreder van artikel 18 EVOA kan worden gezien.

Bij een transport van vlieggas van Duitsland naar Nederland werd de vervoerder staande gehouden en later ten laste gelegd dat deze geen bijlage VII-document bij de lading aanwezig had. Deze overtreding van artikel 18 lid 1 onder a van de EVOA werd vervolgd en ten laste werd gelegd illegale overbrenging alsmede geen bijlage VII-document. In deze zaak concentreerde het Openbaar Ministerie zich vervolgens geheel op overtreding van artikel 10.60 vijfde lid onder a, het niet aanwezig hebben van het bijlage VII-document. De rechtbank oordeelde dat artikel 18 EVOA zich enkel en alleen richt tot de opdrachtgever van de overbrenging en niet tot de vervoerder en dat artikel 10.60 vijfde lid hierbij aansluit. Vervoerder werd vrijgesproken. Overigens is ook aangevoerd dat de EVOA in het geheel niet van toepassing was omdat het ging om een transport van gecertificeerd vlieggas, geen afvalstof maar een product voor toepassing in de betonindustrie. Gezien het feit dat reeds vrijspraak volgde op het voorgaande kwam de rechtbank hier niet meer aan toe.

§ 4.4 Einde-afvalfase

Nu de wet- en regelgeving op het gebied van afvalstoffen is bekeken, kan worden gekeken of er een mogelijkheid is dat het maaisel, met als kwalificatie afvalstof niet langer een afvalstof is.

In artikel 6, vierde lid, van de Kaderrichtlijn is bepaald dat, wanneer er geen criteria op communautair niveau bestaan, lidstaten per geval kunnen beslissen dat een bepaalde

¹¹⁵ *Kamerstukken II, 2012/13, 33 418, 2.*

¹¹⁶ *Kamerstukken II, 2012/13, 33 418, 2.*

¹¹⁷ Rechtbank Zutphen 23 februari 2009, ECLI:NL:RBZUT:2009:BH4296.

afvalstof niet langer een afvalstof is. Op grond van artikel 1.1, zesde lid, van de Wet milieubeheer kan de Minister van I & M op nationaal niveau per geval besluiten of bij ministeriele regeling per afvalstroom regelen dat een afvalstof, respectievelijk een afvalstroom, die een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan, niet als afval wordt aangemerkt. Ook toetst de Minister van I & M aan de einde-afval criteria van artikel 6 KRA.

Het gaat om de volgende criteria:

- a) De stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;
- b) Er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
- c) De stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen, en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
- d) Het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Ter voorbeoordeling aan een oordeel van de Minister van I & M wordt getoetst aan de bovenstaande criteria, om te weten te komen of het maaisel ooit de afvalstatus kan verliezen.

a) Aan het eerste criterium wordt voldaan, aangezien de vezels, sappen en eiwitten gebruikelijk worden toegepast voor specifieke doelen, zoals eierdoosjes, grondverbeteraar of animalbedding.¹¹⁸

b) Ook wordt er voldaan aan het tweede criterium, want er is namelijk vraag naar de vezels, sappen en eiwitten. Dit blijkt onder andere uit het feit dat NewFoss al een geruime tijd vezels gebruikt om bijvoorbeeld eierdoosjes van te maken.¹¹⁹

c) Daarnaast is er voldaan aan de technische voorschriften voor specifieke doelen. Het product moet aan de technische eisen voldoen, dus de vezels, sappen en eiwitten moeten gelijkwaardig zijn aan een andere vezel, sap of eiwit. Het moet de ander kunnen vervangen, waarbij het zo is dat dit direct mogelijk kan zijn en er geen extra bewerkingen meer voor nodig zijn.¹²⁰ In het geval van de technische voorschriften voor het eierdoosje moet gekeken worden waar het eierdoosje normaal aan moet voldoen. Het doel van een eierdoosje is onder andere dat de eieren in het doosje beschermd worden en dat de eieren in een bepaalde hoeveelheid kunnen worden verkocht. Wanneer hier voldaan aan wordt, kan er gesproken worden dat het product voldoet aan de technische voorschriften.

d) Tot slot wordt ook voldaan aan het vierde criterium. Hierbij kan worden gesteld dat het maaisel in zijn meest pure vorm, namelijk maaisel uit natuurgebieden, later in de vorm van een halffabricaat, over het geheel genomen geen ongunstige effecten heeft voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Deze beoordeling geldt tevens voor Vlaanderen, waarbij ook kan worden geconcludeerd dat er ook sprake kan zijn van een grondstof op grond van het Vlaamse afvalstoffenrecht. In Vlaanderen is het zo geregeld dat de houder van de afvalstof een grondstofverklaring aan kan vragen bij de OVAM, en in sommige gevallen zelfs moet aanvragen. Op basis van de afvalstoffendefinitie en het toetsingskader van artikel 36 van het Materialendecreet wordt een

¹¹⁸ Waaronder kattenbakvulling.

¹¹⁹ Bijlage 3: interview R. Kwinten.

¹²⁰ <www.ovam.be>, zoek op "achtergrond van het materialendecreet", klik op "Handleiding bij de afbakening van de afvalfase: materialen, afvalstoffen en grondstoffen in de kringloop." Laatst geraadpleegd op 16-05-2017.

afweging gemaakt.¹²¹

§ 4.5 Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat het project over het algemeen qua Nederlandse wetgeving niet complexer maakt, enkel dat de projectpartners nu (ineens) moeten gaan werken met een afvalstof. De algemene bepalingen die te maken hebben met het afvalstoffenrecht, zoals de zorgplicht uit artikel 10.1 van de Wet milieubeheer en regelgeving wanneer een natuurgebied onder de noemer Natura 2000 valt, zijn altijd al van toepassing geweest. Op het gebied van afvalstoffenrecht zijn veel activiteiten gereguleerd, maar veel ook niet. Het is merkwaardig dat de oplegger niet gereguleerd is in Nederland, aangezien artikel 10.52 van de Wet milieubeheer het wel zo laat overkomen. Ook is in de wet- en regelgeving niets geregeld op het gebied van het plaatsen van het natuurmaaisel naast het gemaaid perceel. Daarnaast zijn er, zoals Natuurmonumenten aangeeft, geen afspraken met betrekking tot het 'laten liggen' van het maaisel.

Er zijn twee gevallen, waar het maaisel de kwalificatie afvalstof kan verliezen. In de situatie waar het gras maaisel wordt verwerkt in de fabriek van NewFoss in Uden, waar uiteindelijk de vezel als halffabricaat beoordeeld wordt als grondstof. Ook kan het maaisel de kwalificatie afvalstof verliezen, wanneer het maaisel direct na het maaien verwerkt wordt in de oplegger. In deze laatste situatie heb je niets met de in dit hoofdstuk geldende regels over afvalstoffen te maken.

In hoofdstuk 5 wordt gekeken naar de toepassing gericht op scenario's in Vlaanderen. Uiteraard wordt hierbij gebruik gemaakt van het Vlaamse afvalstoffenrecht.

¹²¹ Let op: OVAM kan, na toetsing van artikel 36 van het Materialendecreet nog steeds tot de conclusie komen, dat er geen sprake is van een grondstof. Zie voor toelichting hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.

Hoofdstuk 5: Toepassing van het afvalstoffenrecht in Vlaanderen

In dit hoofdstuk wordt het Vlaamse afvalstoffenrecht toegepast op het project GrasGoed. Allereerst komen de algemene bepalingen die altijd van toepassing zijn, wanneer er sprake is van een afvalstof. Daarnaast wordt ingegaan op de opslag van het maaisel, zowel buiten als binnen een inrichting. Ook wordt het transport van afvalstoffen binnen Vlaanderen toegelicht. Tot slot komt het grensoverschrijdend transport aan bod, waar tevens ook het Nederlandse recht wordt besproken.

§ 5.1 Algemene bepalingen

In Vlaanderen zijn de algemene bepalingen, zoals besproken in hoofdstuk 4, paragraaf 1 ook van toepassing op het traject ‘van maaisel tot grondstof’.

Vlaanderen noemt niet specifiek ‘doelmatig beheer, maar kent evenwel eenzelfde bepaling zoals Nederland, namelijk onder beheren van afvalstoffen valt volgens artikel 1.1 onder 7 van het Materialendecreet: “het inzamelen, het tussentijds opslaan en overslaan, het vervoeren, het nuttig toepassen en verwijderen van afvalstoffen, met inbegrip van het houden van toezicht op die handelingen en het uitvoeren van de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting, en met inbegrip van activiteiten van afvalstoffenhandelaars of –makelaars.”

In Vlaanderen wordt de zorgplicht onder andere neergelegd in “het verbod achterlaten afvalstoffen” en het “ingrijpen op of in de onmiddellijke omgeving natuurlijke en deels natuurlijke habitats, et cetera.”¹²² Ook dient er rekening te worden gehouden met de Natura 2000-gebieden.

Het Materialendecreet maakt een basisonderscheid tussen het verwijderen van afvalstoffen en de nuttige toepassing van afvalstoffen. Onder ‘nuttige toepassing van afvalstoffen’ moet volgens artikel 3, onder 23 van het Materialendecreet verstaan worden: “elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, alsook de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse regering.” De Vlaamse regering heeft het begrip nader omschreven door overname van de bijlage II van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. In artikel 3, onder 25 van het Materialendecreet wordt een specifieke vorm van nuttige toepassing, recyclage, als volgt beschreven: “elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten en stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Dat omvat het opnieuw bewerken van organisch afval, maar het omvat niet energierterugwinning, noch het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.”

Onder ‘verwijdering van afvalstoffen’ moet volgens artikel 3, onder 26 van het Materialendecreet verstaan worden: “iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen, alsook de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse regering.” De Vlaamse regering heeft het begrip nader omschreven door overname van de lijst van verwijderingshandelingen opgenomen in bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Bovenstaande lijsten uit de Kaderrichtlijn worden niet besproken en toegepast, aangezien dit buiten het bestek van het onderzoek valt.

¹²² De Pue e.a., 2016, p. 747 en 932.

In Vlaanderen wordt de Ladder van Lansink ook gebruikt, namelijk in artikel 4, § 3, onder 1, van het Materialendecreet.

§ 5.2 Opslag van het grasmaaisel

Naast dat het grasmaaisel in Nederland tijdelijk wordt opgeslagen, wordt het maaisel ook in Vlaanderen opgeslagen. Met het ‘laten liggen’ van het maaisel wordt het tijdelijk plaatsen naast de rand van het gemaaide perceel bedoeld. Hiermee wordt de activiteit ‘laten liggen’ benadrukt.

§ 5.2.1 ‘Laten liggen’

Een van de scenario's is dat loonwerker X in augustus het gras in het Vlaamse natuurgebied 'de Vallei van de Zwarte Beek' maait. Dit maaisel laat men daar een aantal maanden liggen.

In Vlaanderen wordt het maaisel opgehaald en verwerkt volgens de bepalingen van het actieplan ‘Biomassa(rest)stromen’.¹²³ Voor de selectieve inzameling is een tijdelijke opslag van het afval op de productieplaats nodig. Dat brengt uitdagingen mee (ruimte, geurhinder) en daarnaast moet de kwaliteit zo lang mogelijk worden bewaard. Dit zijn richtlijnen, geen harde regels.¹²⁴ De OVAM bepaalt, afhankelijk van de aard van het groenafval, de termijn dat het maaisel mag blijven liggen, bepaald. Het fijnere groenafval, zoals grasmaaisel en fijn snoeihout, dient zo snel mogelijk verwerkt te worden, om de kwaliteit van het materiaal te behouden. Ook om de lokale hinder zo veel mogelijk te beperken. Bij fijn groenafval gaat dat afhankelijk van het seizoen. In de winter (periode oktober tot april) mag het maaisel maximaal twee weken blijven liggen. In de zomer (periode april tot oktober) mag het maaisel maximaal een week blijven liggen. De OVAM kan protocolakkoorden afspreken met verschillende stakeholders, waardoor er geen onduidelijkheden bij de natuurbeheerders zijn met betrekking tot de termijn dat het mag maaisel mag blijven liggen. Er kan worden afgesproken dat op bepaalde centrale locaties het maaisel en het fijn snoeihout op bepaalde centrale locaties mag worden verzameld voor een efficiënte afvoer. In die protocolakkoorden kan, in samenspraak met de Afdeling Omgeving, bepaald worden dat geen vergunning vereist is bij het opslaan van een bepaalde hoeveelheid.

§ 5.2.2 Handhaving bij laten liggen

Het ‘laten liggen’ van het maaisel, kan worden bestraft. Handig om te weten is, wie er als overtreder kan worden aangemerkt. Hierdoor is duidelijk wie na overtreding de boete moet betalen.

ANB heeft aan loonwerker X opdracht gegeven om het maaisel in 'Kalmthout' te maaien en het na vijf dagen op te halen, om het daarna naar agrariër X te brengen, die het op zijn beurt inkuilt. Loonwerker X verzuimd immers om het maaisel naar agrariër X te brengen en brengt het maaisel, in tegenstelling tot wat Natuurmonumenten hem heeft opgedragen, naar een ander deel van het natuurgebied en laat het maaisel daar maanden liggen. Op een gegeven moment ontdekt een bevoegde toezichthouder het maaisel en legt ANB een dwangsom op. Hiervoor heeft ANB al een aantal aanmaningen ontvangen, doorgestuurd naar loonwerker X, die er vervolgens niets mee heeft gedaan.

Het illegaal achterlaten, beheren, verwerken of verbranden van afvalstoffen is een overtreding van artikel 12, §1 van het Materialendecreet. Wanneer dit is vastgesteld door een bevoegde toezichthouder of door de politie, zal de overtreder door hen aangemaand worden om de illegale activiteit stop te zetten op eigen initiatief.¹²⁵ Als ondersteuning van het handhavingsbeleid, gevoerd door de handhavers, kan de afdeling Afval- en

¹²³ Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval, p. 65.

¹²⁴ Bijlage 5: interview N. Vanaken.

¹²⁵ Meerjarenprogramma Handhaving, p. 19.

materialenbeheer gericht het heffingsinstrument in deze gevallen inzetten. Dit heffingsinstrument is een heffingsaanslag met bijhorende boete en wordt ingezet als een belangrijke bijkomende stimulans voor de overtreder om de afvalstoffen op te ruimen en af te (laten) voeren naar een vergunde verwerker.

§ 5.2.3 Voorlopige opslag

Het scenario is als volgt: agrariër X, in de buurt van het natuurgebied 'de Vallei van de Zwarte Beek', heeft al zijn bedrijfsactiviteiten beëindigd en slaat enkel nog het maaisel op uit natuurgebieden. De agrariër zamelt 1270 m³ maaisel in en plaatst het maaisel vijf maanden binnen zijn inrichting.

Het omgevingsvergunningsbesluit geeft in artikel 2 onder 21 de definitie van het begrip 'ingedeelde inrichting of activiteit'. Hieronder wordt verstaan: "één inrichting of activiteit en de aanhorigheden ervan op een bepaalde locatie of, in voorkomend geval, verschillende inrichtingen of activiteiten en de aanhorigheden ervan op een bepaalde locatie die voor hun exploitatie als een samenhangend technisch geheel moeten worden beschouwd. Het feit dat verschillende inrichtingen en activiteiten een verschillend eigendomsstatuut hebben, belet niet dat ze door hun onderlinge technische samenhang als één ingedeelde inrichting of activiteit kunnen worden beschouwd." Er kan op grond van deze definitie geconcludeerd worden dat er bij het opslaan van maaisel bij de agrariër, sprake is van een ingedeelde inrichting of activiteit.

Ook in Vlaanderen wordt opslag en voorbehandeling in afwachting van een nuttige toepassing mogelijk gemaakt. Op grond van artikel 5, onder 1, sub c van het Omgevingsvergunningsdecreet geldt voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of tweede klasse als vermeld in artikel 5.2.1 van het decreet algemene bepalingen milieubeleid (verder: DABM) vergunningsplicht. Op grond van artikel 5, onder 2, sub c, van het Omgevingsvergunningsdecreet geldt voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit van de derde klasse als vermeld in artikel 5.2.1 van het Omgevingsvergunningsdecreet meldingsplicht. Vlaanderen maakt gebruik van een indelingslijst. De indelingslijst is te vinden via artikel 5.2.1, §2, DABM, bijlage 1 van VLAREM II.¹²⁶ In rubriek 2.2.3, onder d, van bijlage I van VLAREM II staat dat opslag en voorbehandeling van maaisel in afwachting van een nuttige toepassing met een opslagcapaciteit van 1000 m³ of minder, een meldingsplicht heeft, aangezien het maaisel valt onder de derde klasse. Indien er meer dan 1000 m³ wordt opgeslagen, is er sprake van een vergunningsplicht, aangezien het maaisel valt onder de tweede klasse.

In Vlaanderen kennen ze geen vergelijkbaar 'BSSA'. In de praktijk wordt vaak geoordeeld in functie van de aard van het materiaal en ook naar de activiteit van degene die daarmee bezig is.¹²⁷ Daarnaast moet het in verhouding blijven met de activiteit en de bedrijfsgrootte.

De agrariër dient (tevens) te beschikken over een omgevingsvergunning, waar hij ook bevoegd is om het maaisel in te zamelen.

§ 5.2.4 Opslag voor verwerken van het maaisel op locatie

In 'de Vallei van de Zwarte Beek' wordt in september vier dagen gebruik gemaakt van de mobiele raffinageoplegger. Deze totale inhoud van de oplegger heeft een inhoud van een zeecontainer, wat betekent dat de oplegger een inhoud heeft van veel minder dan 100 m³.¹²⁸ Het maaisel wordt nadat het is gemaaid, binnen vier uur verwerkt.

¹²⁶ Bijlage 8 van het Omgevingsvergunningbesluit verwijst ook naar bijlage I van VLAREM II.

¹²⁷ Bijlage 5: interview N. Vanaken.

¹²⁸ Bijlage 7: e-mail B. Koopmans.

In Vlaanderen is de oplegger gereguleerd via artikel 5.2.1, § 2, van het DABM. De indelingslijst, zoals deze ook geldt voor inrichtingen, geldt ook voor inrichtingen en activiteiten die tijdelijk, mobiel of verplaatsbaar zijn. Hierdoor geldt dat voor de oplegger, volgens rubriek 2.2.3, onder d, van bijlage 1 van VLAREM II is de opslag en voorbehandeling van maaisel in afwachting van een nuttige toepassing met een opslagcapaciteit tot en met 1000 m³ onder categorie 3 valt en daardoor meldingsplichtig is.¹²⁹ Voor opslag en voorbehandeling van maaisel in afwachting van een nuttige toepassing met een opslagcapaciteit meer dan 1000 m³ onder categorie 2 valt en daardoor vergunningplichtig is. De termijn is afhankelijk van de functie van de aard van het materiaal en ook naar de activiteit van degene die daarmee bezig is. Daarnaast moet het in verhouding blijven met de activiteit en bedrijfsgrootte.¹³⁰

§ 5.3 Transport

Het maaisel wordt door loonwerkers of hoveniers die het maaisel zelf hebben gemaaid, vervoerd naar agrariërs, die het maaisel op zijn beurt weer inkuilt. Voor het vervoer van Vlaams grasmaaisel naar Nederland is grensoverschrijdend transport van toepassing.

§ 5.3.1 Transport van afvalstoffen binnen Vlaanderen

In ‘de Vallei van de Zwarte Beek’ wordt gemaaid door loonwerker X (of hovenier X) met acht werknemers in dienst. Binnen één week wordt het maaisel opgehaald door diezelfde loonwerker (of hovenier) en naar de agrariër met een vergunning voor het inzamelen van afvalstoffen in de buurt gebracht, die het op zijn beurt weer inkuilt.

In beginsel is op grond van 6.1.1.2., § 1, onder 3, VLAREMA een identificatieformulier aanwezig tijdens het vervoeren van alle afvalstoffen, met uitzondering van de zelfstandige of kleine ondernemer, die geen afvalstoffenverwerker is, met minder dan tien werknemers, die de afvalstoffen waarvan hij de producent is, naar inzamelpunten van afvalstoffen brengt. In artikel 6.1.1.2., § 1, VLAREMA staat dat de uitzondering op het gebruik van een identificatieformulier geldt met behoud van de verplichte afgifte van bedrijfsafvalstoffen tegen de ontvangst van een afgiftebewijs als vermeld in artikel 25, § 1, van het Materialendecreet. In lid 2 van dit artikel staat: “bij iedere afgifte van bedrijfsafvalstoffen als vermeld in § 1, onder 2 en 3, gebeurt de ontvangst van een afgiftebewijs, al dan niet in elektronische vorm. Met behoud van de toepassingen van artikel 23 moeten de houders van bedrijfsafvalstoffen dat afgiftebewijs op elk moment kunnen voorleggen tot minstens vijf jaar na de datum van de afgifte van de afvalstoffen.” Indien de agrariër houder is van een vergunning voor nuttige toepassing van de afvalstoffen of voldaan heeft aan de meldingsplicht, dient ook de agrariër op grond van artikel 25, § 2 juncto artikel 25, §1, eerste lid onder 2 en 3 van het Materialendecreet, een afgiftebewijs te ontvangen. Er zijn geen uitzonderingen op het afleveren van een afgiftebewijs.¹³¹

In ‘Hageven’ wordt gemaaid door loonwerker X (of hovenier X) met tien werknemers in dienst. Binnen één week wordt het maaisel opgehaald door diezelfde loonwerker (of hovenier) en naar de agrariër met een vergunning voor het inzamelen van afvalstoffen in de buurt gebracht, die het op zijn beurt weer inkuilt.

De loonwerker (of hovenier) valt niet onder de uitzondering van artikel 6.1.1.2., § 1, onder 3, VLAREMA en is daarom verplicht om een identificatieformulier in te vullen. Het is voor de afvalstoffenproducent die zelf regelingen treft op grond van artikel 6.1.1.2., § 7, VLAREMA vereist dat het originele, volledig ingevulde identificatieformulier gedurende een periode van

¹²⁹ Bijlage 8 van het Omgevingsvergunningbesluit verwijst ook naar bijlage I van VLAREM II.

¹³⁰ Bijlage 5: interview N. Vanaken.

¹³¹ <www.ovam.be>, zoek op: “vervoeren van afvalstoffen”. Laatst geraadpleegd op 16-05-2017.

minimaal vijf jaar bewaart. Tevens dient de afvalstoffenproducent die zelf regelingen treffen voor hun afvalstoffen, de algemene voorwaarden naleven, zoals beschreven in artikel 6.1.1.3. VLAREMA. Zo moet de afvalstoffenproducent een gepaste verwerker te vinden, het identificatieformulier correct is ingevuld, een afvalstoffenregister bijhouden. In artikel 7.2.1.1. VLAREMA staan de gegevens die het register moet bevatten.

Afvalstoffenproducenten hoeven niet te beschikken over een registratie voor het vervoer van afvalstoffen op grond van artikel 6.1.2.1., § 1, VLAREMA.

Ook moet de agrariër een afgiftebewijs ontvangen op grond van artikel 25, § 2 juncto artikel 25, § 1, eerste lid onder 2 en 3 van het Materialendecreet.

§ 5.3.2 Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen

Voordat wordt ingegaan het scenario bij het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen en de beantwoording van de casus, wordt kort ingegaan op de EVOA.¹³² Deze verordening legt op grond van artikel 1, eerste lid, van de EVOA de procedures en controleregelingen vast voor de overbrenging van afvalstoffen, naar gelang van de herkomst, de bestemming en de route van de overbrenging, het soort overgebrachte afvalstoffen en het soort behandeling dat de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan.

De verordening heeft rechtstreekse werking en hoeft dus niet te worden omgezet in nationale regelgeving.¹³³

Er bestaat een lijst waarop honderden afvalstoffen als gevaarlijk of niet-gevaarlijk afval zijn aangewezen.¹³⁴ In Nederland is deze beschikking, de Europese afvalstoffenlijst (verder: Eural), geïmplementeerd in de Regeling Eural (verder: Reaf).¹³⁵ In Vlaanderen is de EURAL opgenomen in het VLAREMA onder bijlage 2.1.

*Het maaisel is tijdelijk opgeslagen in afwachting van nuttige toepassing bij agrariër X in Vlaanderen en wordt door vervoerder X uit Vlaanderen naar de fabriek van NewFoss in Uden (Nederland) gebracht.*¹³⁶

Vlaanderen

Indien geen kennisgeving nodig is (Bijlage IV – oranje lijst), maar de informatieverplichting voor groene lijst afvalstoffen van de EVOA geldt (Bijlage III), dan dient op grond van de EVOA het afvaltransport vergezeld te gaan van het bijlage VII-document in geval van de overbrenging van afvalstoffen van de groene lijst voor nuttige toepassing.

Het maaisel is een afvalstof als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a van de EVOA en staat in Bijlage III EVOA en valt onder de EURAL-code 02 01 03, afval van plantaardige weefsels. Voor dit transport gelden procedures. Deze EURAL-code dient ook op het bijlage VII-document te worden vermeld, in veld 10 v.

Op grond van artikel 18, eerste lid, sub a EVOA moet Natuurpunt of ANB voor de overbrenging ervoor zorgen dat overbrenging van afvalstoffen vergezeld gaat van de in bijlage VII-document genoemde informatie. Op grond van sub b van datzelfde lid, moet Natuurpunt of ANB het ingevulde bijlage VII-document ondertekenen voordat de

¹³² Verordening (EG) 1013/2006.

¹³³ Artikel 288 VWeU.

¹³⁴ Beschikking 2000/532/EG.

¹³⁵ Artikel 1, eerste lid, Reaf.

¹³⁶ Logischerwijs is hier, omdat het transport aanvangt in Vlaanderen, gekozen om ook het Nederlandse afvalstoffenrecht hier toe te passen.

overbrenging plaatsvindt. Daarnaast dient op grond van artikel 18, tweede lid bij de aanvang van de overbrenging een juridisch bindend contract opgesteld te zijn inclusief verplichtingen. Deze verplichtingen kunnen bestaan uit de in artikel 2, sub a en b van de EVOA gegeven bepaling, namelijk de afvalstoffen terug te nemen, ervoor te zorgen dat ze op een andere wijze nuttig worden toegepast en indien nodig te zorgen voor de tussentijdse opslag ervan.

Voor transport binnen Vlaanderen is een identificatieformulier meestal vereist op grond van artikel 6.1.1.2., § 1, VLAREMA. De bepaling van artikel 6.1.1.2. § 3, VLAREMA, geeft aan dat het bijlage VII-document geldt als identificatieformulier.

De vervoerder dient geregistreerd te zijn op grond van artikel 6.1.2.1., § 1, VLAREMA. Indien de vervoerder van afvalstoffen geen registratie heeft op grond van artikel 6.1.2.1, § 1, VLAREMA dient hij zijn aanvraag elektronisch in bij de OVAM. Daarvoor maakt hij gebruik van het bedrijfsloket in de registratietoepassing van de OVAM. Die registratietoepassing wordt ter beschikking gesteld via de website van de OVAM op grond van artikel 6.1.2.3. VLAREMA. De registratie moet de in artikel 6.1.2.3. VLAREMA gegevens bevatten en een modelformulier voor de aanvraag tot registratie als vervoerder van afvalstoffen is te vinden op de website van OVAM. Als de aanvraag volledig en correct is ingevuld, dan wordt op grond van artikel 6.1.2.3. VLAREMA de vervoerder binnen een termijn van twintig kalenderdagen geregistreerd en de registratie geldt voor een periode van tien jaar.

Nederland

In Nederland dient de begeleidingsbrief tijdens het transport aanwezig te zijn op grond van artikel 10.44 van de Wet milieubeheer.

Ook in Nederland geldt dat indien geen kennisgeving nodig is (Bijlage I – oranje lijst), maar de informatieverplichting voor groene lijst afvalstoffen van de EVOA geldt (bijlage VII), dan dient op grond van artikel 18 EVOA het afvaltransport vergezeld te gaan van het bijlage VII-document in geval van de overbrenging van afvalstoffen van de groene lijst voor nuttige toepassing.

Het maaisel is een afvalstof als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a van de EVOA en staat in Bijlage III EVOA en valt onder de EURAL-code 02 01 03, afval van plantaardige weefsels. Voor dit transport gelden procedures. Deze EURAL-code dient ook op het bijlage VII-document te worden vermeld, in veld 10 v.

Op grond van artikel 18, eerste lid, sub a EVOA moet Natuurmonumenten voor de overbrenging ervoor zorgen dat overbrenging van afvalstoffen vergezeld gaan van de in bijlage VII-document genoemde informatie. Op grond van sub b van datzelfde lid, moet Natuurmonumenten het ingevulde bijlage VII-document ondertekenen voordat de overbrenging plaatsvindt en wordt door NewFoss ondertekend wanneer zij de betrokken afvalstoffen ontvangen. Daarnaast dient op grond van artikel 18, tweede lid bij de aanvang van de overbrenging een juridisch bindend contract opgesteld te zijn inclusief verplichtingen. Deze verplichtingen kunnen bestaan uit de in artikel 2, sub a en b van de EVOA gegeven bepaling, namelijk de afvalstoffen terug te nemen, ervoor te zorgen dat ze op een andere wijze nuttig worden toegepast en indien nodig te zorgen voor de tussentijdse opslag ervan.

Het is verboden bedrijfsafvalstoffen in te zamelen op grond van artikel 10.45, eerste lid, sub a van de Wet milieubeheer, zonder vermelding op de lijst van inzamelaars. Het bedrijfsmatig vervoeren van afvalstoffen mag alleen plaatsvinden door, vervoerders die staan geregistreerd op de VIHB-lijst als vervoerder.¹³⁷ Dit is de consequentie van artikel 10.55, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Met bedrijfsmatig vervoeren wordt bedoeld het

¹³⁷ LAP 2, 146.

beroepsvervoer van afvalstoffen tegen vergoeding. Er moet dus sprake zijn van inhuur van een vervoerder door een ontdoener (of een ontvanger) om de afvalstoffen tegen een vorm van vergoeding te vervoeren naar een andere locatie. Het vervoeren van afvalstoffen onderscheidt zich in het inzamelen van afvalstoffen, in tegenstelling tot een inzamelaar, door het eigendom van de afvalstoffen, niet overgaat naar de vervoerder.¹³⁸

De registratie als vervoerder in Vlaanderen, geldt niet in Nederland. De vervoerder dient dus een registratie aan te vragen op de VIHB-lijst. De criteria voor vermelding op de lijst staan in artikel 4 van de Ria zijn betrouwbaarheid en vakbekwaamheid. Volgens artikel 5 van de Ria hoofdregel is dat wordt voldaan aan deze eisen door middel van een vakdiploma afvalstoffen en een verklaring van goed gedrag. Ook is in dit artikel aangegeven welke alternatieve documenten verstrekt kunnen worden. De registratie kent namelijk, zoals aangegeven in artikel 5, tweede lid, van de Ria een regeling voor buitenlandse inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars, waarbij zij worden geregistreerd op basis van gelijkwaardige documenten uit hun land van vestiging.

De vermelding op de lijst is op grond van artikel 7 Biaf, vijf jaar geldig. Hierna dient opnieuw een aanvraag te worden ingediend.¹³⁹ De VIHB-lijst wordt beheerd door de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).¹⁴⁰

Wanneer NewFoss de betrokken afvalstoffen heeft ontvangen, wordt het bijlage VII-document door NewFoss ondertekend op grond van artikel 18, eerste lid, sub b EVOA.

§ 5.4 Tussenconclusie

In Vlaanderen wordt pragmatisch omgegaan met de wet- en regelgeving, aangezien de OVAM regelmatig meedenkt in situaties waar het in het afvalstoffenrecht reeds vastgelegd is. Dit komt naar voren in de termijnen die gesteld zijn voor het 'laten liggen' van het maaisel naast het perceel. De OVAM kan namelijk de termijnen verruimen, door middel van protocolafspraken. Daarnaast is het Vlaamse afvalstoffenrecht soepeler dan de Nederlandse. Dit blijkt met name uit de ruimere beoordeling voor de opslag van het maaisel en de termijnen die gelden voor het geregistreerd zijn op de lijst van vervoerders. Tot slot dient bij het grensoverschrijdend transport, tevens het Nederlandse recht in de gaten worden gehouden. Bij het vervoeren van afvalstoffen, dient voor vertrek ook rekening gehouden te worden dat het vervoersdocument, de begeleidingsbrief, voor Nederland ondertekend en aanwezig zijn tijdens het vervoer.

¹³⁸ Van der Meulen en Flietstra 2015, p. 104.

¹³⁹ LAP 2, p. 141.

¹⁴⁰ <www.niwo.nl>, zoek op: "bedrijven zoeken". Laatst geraadpleegd 02-05-2017.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van de centrale vraag, eerder weergegeven in hoofdstuk 1: *Welke aanbevelingen kunnen er, gezien het Nederlandse en Vlaamse afvalstoffenrecht, worden gegeven met het oog op het organiseren en faciliteren van het logistieke proces 'van maaisel tot grondstof'?* worden in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen gegeven.

§ 6.1 Conclusies

Beoogd produceren is het belangrijkste criterium:

Het belangrijkste criterium om te toetsen of het grasmaaisel uit natuurgebieden een afvalstof of grondstof is, is beoogd produceren. Het gras wordt niet voor deze toepassingen geteeld. Bovendien wordt het gemaaid in het kader van natuurbeheer. Dat het maaisel 'toevallig' ook nuttig gebruikt kan worden, betekent niet dat deze stof een grondstof is.

Het afvalstoffenrecht werkt soms belemmerend, maar heeft vaak ook een positieve uitwerking:

Ten eerste is er geen verschil in de kwalificatie van afvalstof. De status afvalstof wijzigt niet, want het maaisel is al een afvalstof. Het maaisel wordt nu alleen nuttig toegepast. Vanuit het oogpunt van de wet- en regelgeving levert het project GrasGoed vooral heel veel voordelen op. Het project zorgt er juist voor dat men aan de regelgeving kan voldoen. In de huidige situatie blijft het maaisel in Vlaanderen soms tot drie maanden liggen, terwijl dit in strijd is met de termijnen die de OVAM onder andere hanteert. Om kwaliteit te behouden, dient het maaisel voor het project GrasGoed zeker binnen één week verwerkt of opgehaald en ingekuild te worden, waardoor het maaisel nooit langer dan één week blijft liggen en er dus voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. Wel dient bij de uitspraak 'veel voordelen' een kanttekening te worden gemaakt. Bedrijven die zich normaliter niet bezig houden met afvalstoffen, inclusief bijhorende wet- en regelgeving, moeten zich nu vaak ineens bezig houden met afvalstoffenwetgeving en voldoen aan deze regels. Dit kan voor verwarring en onzekerheid zorgen, zeker als deze bedrijven onverwachts als 'afvalstoffenverwerker' gezien worden. Als de projectpartners over deze drempel heen stappen, namelijk het feit dat er met afvalstoffen wordt gewerkt, levert het project vooral veel voordelen voor ze op.

Vlaanderen lijkt meer te focussen op de materiaalketen:

Vlaanderen kent een Materialendecreet en een bijbehorend uitvoeringsbesluit, waar enkel afvalstoffenwetgeving in beschreven is. Wat opvalt is dat Vlaanderen sinds de inwerkingtreding van het Materialendecreet en het bijbehorende uitvoeringsbesluit ook niet (meer) spreekt over een afvalstof, wat voorheen wel het geval was in het Afvalstoffendecreet. Nederland kent daarentegen de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 10 is bovendien een onderdeel van een veel bredere wet, waar naast afvalstoffenwetgeving, ook andere regels op het gebied van milieurecht in beschreven staan. Daarnaast kennen ze in Vlaanderen een aparte instantie, de OVAM, die zich bezig houdt met 'afval' en alles wat hierbij komt kijken. In Nederland kan men voor vragen met betrekking tot 'afval' terecht bij Rijkswaterstaat, die zich buiten afvalstoffen nog met andere onderwerpen bezig houdt.

Het is mogelijk dat de vezels, eiwitten en sappen de status grondstof verkrijgen:

Voor de vraag of er sprake is van een afvalstof en wanneer de stof van deze status af kan, kan het volgende worden geconcludeerd. Er is namelijk sprake van een afvalstof, tot het maaisel verwerkt wordt in de oplegger of in de inrichting van NewFoss in Uden. Vanaf dat moment wordt voldaan aan de criteria van artikel 6 van de Kaderrichtlijn. Voor Vlaanderen komt de afvalstatus snel te vervallen (door bevestiging van een grondstofverklaring) waardoor de EVOA in het GrasGoed proces niet meer van toepassing hoeft te zijn.

De aanpak op het gebied van wet- en regelgeving loopt uiteen:

De Vlaamse wet- en regelgeving denkt over het algemeen meer mee, is over het algemeen

soepeler en de aanpak is pragmatischer dan in Nederland. Ook komt het in de Nederlandse afvalstoffenwetgeving voor dat een handeling niet gereguleerd is.

Beoordeling termijn 'laten liggen':

In Vlaanderen worden door de OVAM regels gesteld, betreft het 'laten liggen' van het maaisel in het natuurgebied. Indien gedacht wordt dat de termijn van het 'laten liggen' overschreden wordt, kunnen protocolakkoorden worden afgesproken, in samenspraak met de Afdeling Omgeving. Nederland kent daarentegen geen termijnen of protocolafspraken.

Beoordeling termijn opslag:

In Vlaanderen worden de opslagtermijnen afhankelijk van de functie en de aard van het materiaal en ook naar de activiteit van degene die daarmee bezig is beoordeeld. In Nederland is de maximale termijn op grond van het BSSA drie jaar, in het geval van nuttige toepassing.

Identificatieformulier niet vereist:

In Vlaanderen is bij grensoverschrijdend transport het identificatieformulier niet vereist voor loonwerkers of hoveniers die het maaisel brengen naar een verwerker. In Nederland is het begeleidingsdocument, gelijkend aan het identificatieformulier in Vlaanderen, altijd verplicht.

Oplegger gereguleerd:

In Vlaanderen is de oplegger gereguleerd op grond van artikel 5.2.1, § 2, van het DABM juncto rubriek 2.2.3, onder d, van bijlage 1 van VLAREM II. In Nederland biedt de Wet milieubeheer in artikel 10.52, tweede lid, de mogelijkheid om de oplegger te reguleren door middel van een AMvB, maar er is tot op heden nog geen AMvB opgesteld voor opleggers, waardoor de oplegger niet gereguleerd is in Nederland, tenzij de oplegger binnen een inrichting waar een omgevingsvergunning milieu geldt voor het in gebruik nemen van de oplegger. Tevens kan hierop geconcludeerd worden dat het gebruik van de oplegger in Nederland beperkter is, dan in Nederland.

Voorlopige opslag maaisel vergunning:

Waar in Nederland 600 m³ maaisel vergunningvrij opgeslagen mag worden op grond van bijlage I, onderdeel C, categorie 28.10, onder 28a van het Bor juncto artikel 1.9b en 1.10 Activiteitenbesluit, geldt voor Vlaanderen dat er op grond van rubriek 2.2.3, onder d, van bijlage I van VLAREM II tot en met 1000 m³ maaisel vergunningvrij opgeslagen mag worden bij de agrariër. Bij deze conclusie dient wel opgemerkt te worden dat de agrariër en NewFoss te allen tijde wel over een omgevingsvergunning milieu dienen te beschikken om de afvalstof binnen hun inrichting te ontvangen.

Registratie vervoerder:

In Vlaanderen is de registratie op de lijst van vervoerders op grond van artikel 6.1.2.3. VLAREMA tien jaar geldig. Artikel 7 Biaf zegt dat in Nederland de registratie op de VIHB-lijst vijf jaar geldig is. In Nederland moet een Vlaamse vervoerder van afvalstoffen, net als de Nederlandse, een registratie aanvragen op grond van artikel 5 Ria op de VIHB-lijst. Daarnaast is loonwerker in Vlaanderen op grond van artikel 6.1.1.2., § 1, onder 3, VLAREMA vrij om afvalstoffen waarvan hij producent is, naar inzamelpunten van afvalstoffen te brengen. Een Nederlandse loonwerker dient wel als vervoerder van afvalstoffen geregistreerd te zijn op de VIHB-lijst op grond van artikel 10.55 van de Wet milieubeheer.

Grondstofverklaring:

In Vlaanderen beoordeelt de OVAM of een (afval)stof de status van grondstof kan krijgen en sluit zich in beginsel aan bij de in artikel 6 van de Kaderrichtlijn gegeven criteria. Ook kan de OVAM, indien de stof wel voldoet aan de in artikel 6 van de KRA geldende criteria, besluiten

geen grondstofverklaring af te geven. De grondstofverklaring is preventief en kijkt voordat er echt overtreden kan worden, al of de stof de status van een grondstof kan krijgen of niet. Het vooraf bepalen werkt verhelderend en biedt degene die met de stoffen werkt meer zekerheid. In Nederland moet de Minister van I & M een regeling opstellen of jurisprudentie volgen. Aangezien het over het algemeen lang duurt voordat er regelingen worden opgesteld en ze in werking treden en er tevens geen relevante jurisprudentie is op het gebied van maaisel als grondstof, is het lastig om de halffabricaten als grondstof te (laten) kwalificeren. Gezien het voorstaande is de rechtszekerheid in Vlaanderen hierdoor beter gediend dan in Nederland. Wel is een opmerking gepast, want dit laatste zal in het geval van het project GrasGoed niet zo zeer problemen opleveren, omdat voor dit project nagenoeg zeker is dat de halffabricaat een grondstof is, maar er kunnen zich situaties voordoen waarbij het bij een specifieke halffabricaat niet overduidelijk is dat er sprake is van een grondstof.

§ 6.2 Aanbevelingen

Zorg voor concrete afspraken met betrekking tot het 'laten liggen' van het maaisel:

Ga in gesprek met het bevoegd gezag over de te hanteren termijnen voor het laten liggen van het maaisel. In Vlaanderen is het verstandig om binnen een week het maaisel op te (laten) halen. Wanneer blijkt dat aan deze termijn niet kan worden voldaan, ga dan in gesprek met de OVAM en spreek protocolakkoorden af.

Zorg voor concrete afspraken met betrekking tot de opslag binnen een inrichting van het maaisel:

Zorg dat per agrariër concrete afspraken zijn gemaakt met de OVAM over de termijn van het opslaan van het maaisel. Blijf in Nederland op grond van artikel 11e van het BSSA binnen de maximale opslagtermijn van drie jaar. Deze termijn geldt overigens ook voor de opslag van maaisel bij NewFoss.

Controleer bij grensoverschrijdend transport de vervoerder:

Controleer of de Vlaamse vervoerder beschikt over een VIHB-registratie in Nederland en zorg dat hij over de volledig ingevulde en ondertekende bijlage VII-document, het juridisch bindend contract en het begeleidingsformulier beschikt, ingevuld door de natuurbeheerder.

Ga na of de agrariër en Newfoss een geldige omgevingsvergunning milieu voor opslag en ontvangen van het maaisel hebben:

Zorg ervoor dat de agrariër over een geschikte omgevingsvergunning milieu beschikt, waarin staat geregeld dat de agrariër het maaisel mag ontvangen en opslaan. Hierdoor ga je ook onduidelijkheden uit de weg, wat betreft het verschil van melden of het aanvragen van een vergunning voor opslag van maaisel bij 600 m³ of minder (Nederland) of 1000 m³ of minder (Vlaanderen). Controleer daarnaast of de omgevingsvergunning van NewFoss toereikend is.

Controleer bij vervoer in Nederland de vervoerder:

Controleer op grond van artikel 10.45 van de Wet milieubeheer of de loonwerker die het maaisel naar de agrariër brengt en de vervoerder van de afvalstoffen beschikken over een VIHB-registratie. Zorg ervoor dat de vervoerders beschikken over een ingevuld en juist begeleidingsformulier, ingevuld door de natuurbeheerder.

Zorg altijd voor een afgiftebewijs:

Indien je de 'administratie rompslomp' wilt voorkomen, zodat dan dat je een Vlaamse loonwerker met minder dan tien werknemers te werkt stelt, waardoor er op grond van artikel 6.1.1.2., § 1, onder 3, VLAREMA geen identificatieformulier aanwezig hoeft te zijn. Zorg wel dat wanneer het maaisel afgegeven wordt, dat er op grond van 6.1.1.2, § 1, VLAREMA een afgiftebewijs wordt afgegeven aan de agrariër. Zorg voor alle andere keren dat het maaisel afgegeven wordt ook voor een afgiftebewijs aan de ontvanger.

Vraag na of er een grondstoffenverklaring kan worden gegeven voor de halffabricaten:

Vraag een grondstoffenverklaring aan voor het grensoverschrijdend transport van de halffabricaten die uit de oplegger in Vlaanderen komen. Let op! Als je de grens over gaat naar Nederland, is hij helaas niets meer waard. Vraag de Minister van I & M om een regeling voor biomassa vast te stellen voor Nederland. Tot die tijd kan een 'Green Deal' mogelijk een oplossing bieden.

Bekijk of de oplegger in Nederland kan worden gereguleerd:

Verken in Nederland voor de testfase van de oplegger de mogelijkheid van een 'Green Deal', zodat bekeken kan worden welke eventuele mogelijkheden de Omgevingswet gaat bieden voor dit soort projecten. Door deze onzekerheid, maar ook uit praktische overwegingen, is het verstandig om de oplegger vooral in Vlaanderen te gebruiken. waardoor het maaisel (eventueel) eerder in het traject als een grondstof kan worden gezien en de afvalstoffenwetgeving niet meer van toepassing is.

Ga verder met onderzoek op het gebied van wet- en regelgeving:

Onderwerpen, niet minder interessant, maar buiten het bestek van dit onderzoek dienen nog (verder) onderzocht te worden. Houd bijvoorbeeld rekening met het gebruik van eiwitten als veevoeder, wanneer de dieren als voedingsmiddel voor de mens wordt gebruikt. Zie hiervoor onder andere uitkomsten van Elias el Moussellek van het Interreg-project 'Blauwe Keten'.

Bronnenlijst

Artikelen

Dans, TO 2014

E. Dans, 'Het begrip 'afvalstof' revisited: Jurisprudentie over het begrip afvalstof 2004 – 2009', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2010, nr. 1.

Nijhoff e.a. (red.) 2005

Nijhoff e.a. (red.), *Stab*, Jurisprudentietijdschrift voor Omgevingsrecht 2005, nr. 2.

Tieman, TO 2014

J.R.C. Tieman, 'Meer of minder afval?: Het onderscheid tussen afvalstoffen en grondstoffen onder de vernieuwde Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2008/98/EG', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2014, nr. 2.

Tubbing, D&M 2011

A.M.C.C. Tubbing, 'Van afvalstoffen tot materialen: implementatie van de nieuwe Kaderrichtlijn Afvalstoffen in de Wet milieubeheer', *Dier & Milieu*, nr. 2.

Boeken

Albers 2015

C.L.G.F.H. Albers, *Bestuursrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

Amttenbrink en Vedder 2013

F. Amttenbrink en H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

De Pue e.a. 2016

E. De Pue, L. Lavrysen en P. Stryckers, *Milieuzakboekje 2016: leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Luxemburg: Wolters Kluwer 2016.

Van der Meulen en Flietstra 2015

T. van der Meulen en Y. Flietstra, *Handboek afvalstoffenrecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2015.

Elektronische bronnen

Ad Lansink

<www.adlansink.nl>. Laatst geraadpleegd op 24-05-2017.

GrasGoed

<www.grasgoed.eu>. Laatst geraadpleegd op 17-05-2017.

LAP 2

<www.lap2.nl>. Laatst geraadpleegd op 13-05-2017.

NIWO

<www.niwo.nl>. Laatst geraadpleegd op 02-05-2017.

OVAM

<www.ovam.be>. Laatst geraadpleegd op 16-05-2017.

Rijksoverheid

<www.rijksoverheid.nl>. Laatst geraadpleegd op 16-05-2017.

RVO

<www.rvo.nl>. Laatst geraadpleegd op 23-05-2017.

Jurisprudentie

Hof van justitie van de Europese Unie

HvJ EU 15 juni 2000, C-418/97, ECLI:NL:XX:2000:AL2947(ARCO Chemie).

HvJ EU 27 februari 2002, C-600/00, ECLI:EU:C:2002:121 (Abfall Service AG).

HvJ EU 18 april 2002, C-9/00, ECLI:EU:C:2002:232 (Palin Granit).

HvJ EU 27 februari 2003, C-307/00, ECLI:EU:C:2003:108 (Oliehandel Koeweit BV).

HvJ EU 3 april 2003, C-116/01, ECLI:EU:C:2003:193 (SITA EcoService Nederland BV).

HvJ EU 19 juni 2003, ECLI:EU:C:2003:356 (Mayer Parry Recycling Ltd).

HvJ EU 11 september 2003, C-144/01, ECLI:EU:C:2003:448 (AvestaPolarit Chrome).

HvJ EU 15 januari 2004, C-235/02, ECLI:C:2004:26 (Saetti en Frediani).

HvJ EU 7 september 2004, C-1/03, ECLI:EU:C:81. (Van de Walle-Exaco Belgium).

HvJ EU 11 november 2004, C-457/02, ECLI:EU:C:2004:707 (Antonio Nisselli).

HvJ EU 7 maart 2013, C-358/11, ECLI:EU:C:2013:142 (Lapin).

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 28 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1953.

ABRvS 14 mei 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8609.

ABRvS 29 oktober 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AM5410.

ABRvS 7 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP3302.

ABRvS 21 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX9026.

ABRvS 20 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE8816.

ABRvS 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2212.

ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:483.

Raad van state

R.v.St. nr. 229.913, 22 januari 2015 (bv Stolk Medicinal Plants/Vlaamse Gewest).

Rechtbank

Rb Zutphen 23 februari 2009, ECLI:NL:RBZUT:2009:BH4296.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II, 2006/07, 30 987, 3.

Kamerstukken II, 2009/10, 22 343, 241.

Kamerstukken II, 2012/13, 33 418, 2.

Kamerstukken II, 2013/14, 33 043, 33.

Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, 3.

Stb, 2004, nr. 127.

Stcrt, 2003, nr. 23.

Stcrt, 2009, nr. 17866.

Stcrt, 2012, nr. 3109.

Rapporten en adviezen

Natuurpunt beheer

'Definitieve aanvraag Natuurlijk Groen als Grondstof', 2016.

Brinkmann Consultancy

'Biogas uit gras-een onderbenut potentieel. Een studie naar kansen voor Grasvergisting' (in opdracht van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland), 2014.

Van Sleeuwen

L. van Sleeuwen, 'interview K. Wijns, 28 maart 2017', Mechelen.

Van Sleeuwen

L. van Sleeuwen, 'interview H. Thiewes en S. van Calker 30 maart 2017', Raamsdonksveer.

Van Sleeuwen

L. van Sleeuwen, 'interview R. Kwinten 7 april 2017', Uden.

Van Sleeuwen

L. van Sleeuwen, 'telefonisch interview M. Wagener 10 april 2017', Breda.

Van Sleeuwen

L. van Sleeuwen, 'interview W. Verbeke 13 april 2017', Mechelen.

Van Sleeuwen

L. van Sleeuwen, 'interview N. Vanaken 9 mei 2017', Mechelen.

Geraadpleegde wet- en regelgeving

Europees

Beschikking 2000/532/EG

Richtlijn 75/442/EEG

Richtlijn 1999/31/EG

Richtlijn 2008/98/EG

Verordening (EG)1013/2006

Nederland

Activiteitenbesluit milieubeheer

Algemene wet bestuursrecht

Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ILT 2017

Besluit inzamelen afvalstoffen

Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval

Besluit omgevingsrecht

Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen

Landelijk afvalbeheerplan

Landelijk afvalbeheerplan 2

Regeling Eural

Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen

Wet milieubeheer

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet op de economische delicten

Vlaanderen

Beleidsplan Biomassa(rest)stromen 2015 – 2020

Besluit houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne

Decreet algemene bepalingen omgevingsrecht

Het Vlaams Reglement voor duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen

Materialendecreet

Meerjarenprogramma Handhaving

Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval