

# Leidraad afvalstof of product wel weer een stap vooruit

Op 13 juli jl. bood de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) de Omgevingsdiensten, de koepelorganisatie van provincies (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de 'Leidraad afvalstof of product' aan. De 'Leidraad' bevat richtsnoeren voor een zoveel mogelijk uniforme toepassing van de begrippen 'afvalstof' (zich ontdoen), 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus'. In deze bijdrage worden de Leidraad en de gevolgen daarvan voor de uitvoeringspraktijk toegelicht.

CHARLES TERMAAT

**H**et WK voetbal ligt al weer circa twee maanden achter ons. Tijdens dit WK is ervaring opgedaan met de VAR (Video Assistance Referee). Nou zult u zich afvragen: wat heeft de VAR te maken met de Leidraad? Net als de VAR in bepaalde situaties zijn nut heeft bewezen, is én zal ook de Leidraad nuttig zijn voor de uitvoeringspraktijk. Maar net zoals bij de VAR nog steeds bepaalde situaties voor meerdere interpretatie vatbaar zijn, denk bijvoorbeeld aan de penalty voor Frankrijk tegen Kroatië in de finale van het WK, zal dat ook bij de Leidraad het geval zijn én blijven. De Leidraad is namelijk géén uitputtend maar een dynamisch document.

## Inhoud

In hoofdstuk B.6 van het LAP 3 (Landelijk Afvalbeheerplan) is de algemene beleidslijn beschreven die geldt bij de uitleg en toepassing van de definitie van het begrip afvalstof (zich ontdoen), de voorwaarden en criteria voor de status van bijproduct en de voorwaarden en criteria voor het vervallen van de afvalstofstatus. Het bevoegd gezag moet met het LAP én de daarin opgenomen beleidslijn rekening houden bij het nemen van besluiten waarbij de afvalstatus van materialen aan orde is. Zoals bij besluiten over de verlening van omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu. In het hoofdstuk B.6 van het LAP3 is tevens aangegeven dat deze beleidslijn nader wordt uitgewerkt in een leidraad voor de uitvoeringspraktijk. Dit betreft dus de Leidraad.

De Leidraad licht het begrippenkader van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (KRA) en de nieuwe beleidslijn uit LAP3 toe aan de hand van tien algemene uitgangspunten die van belang zijn bij de beoordeling of sprake is van een afvalstof of product. Dat gebeurt met praktische voorbeelden uit de rechtspraak, rechtsoordelen én andere relevante documenten. De Leidraad betreft met 61 pagina's géén beknopt document. Bovendien is het ook niet makkelijk om de Leidraad (altijd) te begrijpen. Wie snel tot de kern wil doordringen, kan overigens daarnaast het 'Toetsingskader Leidraad afvalstof of product' raadplegen (hierna: Toetsingskader Leidraad). Dit document van slechts twee pagina's bevat de beoordeling van de status van afvalstof of product (niet-afvalstof) in een schematische weergave.

## Uw belang

Wat heeft u als bedrijf aan de Leidraad en Toetsingskader Leidraad? Een wezenlijk onderdeel van de Leidraad betreffen de sinds 2016 afgegeven rechtsoordelen van het ministerie van I&W over de afvalstatus van materialen (wel of géén afval). Zo bevat pagina 60 een overzicht van de tot op heden afgegeven rechtsoordelen. Dat is overigens ook terug te vinden op de website [afvalcirculair.nl](http://afvalcirculair.nl) van Rijkswaterstaat. Zo heeft het ministerie van I&W bijvoorbeeld al rechtsoordelen afgegeven voor bodemas als ophoog- en funderingsmateriaal in de grond-, weg- en waterbouw, bodemas als grondstof voor beton, aardappelschillen als diervoeder, pvc-granulaat

voor de toepassing van rioolbuizen etc.. Na raadpleging van dit overzicht zou voor u dus duidelijk kunnen zijn of bij het bedrijfsproces in uw bedrijf sprake is van afval of een product (geen afval). Een dergelijk (bestuurlijk) rechtsoordeel van het ministerie van I&W betreft overigens in beginsel géén voor bezwaar of (hoger) beroep vatbaar besluit, in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat blijkt uit de rechtspraak van de hoogste bestuursrechter in Nederland, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS). Hierdoor vindt dus in beginsel géén directe, rechterlijke toets daarvan plaats, in die zin of deze rechtsoordelen van het ministerie van I&W wél of niet juist én dus wel of niet rechtmatig zijn. Dit laat overigens onverlet dat een indirecte, rechterlijke toets daarvan wél aan de orde kan komen in het kader van een besluit omtrent de verlening van een omgevingsvergunning milieu of een besluit tot oplegging van een bestuurlijke sanctie.

De vaststelling of in een concreet geval daadwerkelijk wel of geen sprake is van een afvalstof, blijft namelijk te allen tijde de verantwoordelijkheid van het betrokken, vergunningverlenende of toezicht houdende bevoegd gezag. Dit op basis van alle daarvoor door de houder te verstrekken informatie. Hierbij kunnen de eerder afgegeven rechtsoordelen van het ministerie van I&W richtinggevend zijn.

## Rechtsoordelen bieden houvast en zekerheid

Uit de Leidraad blijkt dat dergelijke

rechtsoordelen van het ministerie van I&W een zekere juridische bindende werking hebben voor het bevoegd gezag. In die zin dat het bevoegd gezag daaraan is gebonden, op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheids- én het motiveringsbeginsel én de beginselen van rechtszekerheid en gelijkheid.

Dit laat echter onverlet dat uit de Leidraad ook blijkt dat elk geval apart dient te worden beoordeeld én dus later kan blijken dat een afgegeven rechtsoordeel van het ministerie van I&W toch niet juist was. Desondanks verwacht ik dat de door het ministerie van I&W afgegeven rechtsoordelen houvast én zekerheid (zullen) bieden voor bedrijven. In die zin dat zij daarop kunnen afgaan zolang niet is gebleken dat deze rechtsoordelen onjuist zijn.

Daar het kabinet in het Rijksbrede programma circulaire economie de ambitie heeft uitgesproken om in 2050 een volledig circulaire economie gerealiseerd te hebben, verwacht ik dat er in de komende jaren steeds meer rechtsoordelen zullen worden afgegeven door het ministerie van I&W omtrent de afvalstofstatus van materialen.

Indien binnen uw bedrijf een proces plaatsvindt waarvan onduidelijk is of hierbij wél of géén sprake is van een afvalstof, omdat hierover nog geen rechtsoordeel is gegeven en gepubliceerd door het ministerie van I&W, dan kunt u zelf ook een brief zenden aan het ministerie van I&W met het verzoek de aangevraagde situatie te beoordelen.

### Advies inwinnen

Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, is een dergelijk (bestuurlijk) rechtsoordeel echter in beginsel géén voor bezwaar of (hoger) beroep vatbaar besluit, in de zin van de Awb.

Hierdoor geldt er dus in beginsel ook géén wettelijke beslistermijn voor het ministerie van I&W waarbinnen zij, naar aanleiding van een dergelijk verzoek, een (schriftelijke) verklaring hierover dient af te geven. Daardoor kunnen in beginsel ook geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend, vanwege het niet tijdig afgeven van een dergelijke (schriftelijke) verklaring.

Voor de uitvoeringspraktijk is dit dus een nadeel. Daar de ervaring leert dat bedrijven vaak snel duidelijkheid willen of er bij hun bedrijfsproces wél of géén sprake is van een afvalstof, indien er nog geen



rechtsoordeel hierover is gegeven en gepubliceerd door het ministerie van I&W. In zodanig geval kan een (advies)gesprek met een ter zake deskundig adviseur uitkomst voor u bieden. Aan de hand van de Leidraad kan deze adviseur voor u namelijk bepalen of hierbij wel of géén sprake is van een afvalstof. Daarnaast zal deze adviseur ook de nationale en Europese rechtspraak in beeld hebben en in ogeschouw nemen, daar die namelijk ook van belang is voor de uitleg van het afvalstoffenbegrip, zo blijkt tevens uit de Leidraad.

### Conclusie

Al met al ben ik van mening dat de Leidraad en Toetsingskader Leidraad weer een stap vooruit is in het proces van de

beoordeling of wel of geen sprake is van een afvalstof. Zeker de daarin opgenomen rechtsoordelen bieden houvast én zekerheid voor de uitvoeringspraktijk over de vraag of wel of geen sprake is van een afvalstof. Daarnaast bieden de daarin opgenomen richtsnoeren ook houvast voor de uitvoeringspraktijk maar geven deze géén absolute zekerheid over de vraag of er wel of geen sprake is van een afvalstof. In het laatstgenoemde geval is een gesprek hierover met een ter zake deskundige adviseur geen overbodige luxe. De specialisten van ons brancheteam Afval & Recycling helpen u graag daarbij. Overigens kunt u de Leidraad en Toetsingskader Leidraad zelf raadplegen op de website LAP3.nl. ■

*Mr. C.G.J.M. (Charles) Termaat is werkzaam als advocaat-partner bij Van Iersel Luchtman Advocaten op de vestiging in 's-Hertogenbosch. Hij is gespecialiseerd in het Omgevingsrecht (ruimtelijke ordening- en milieurecht). Charles is lid van het brancheteam Afval & Recycling van Van Iersel Luchtman Advocaten. E-mail: c.termaat@vil.nl. Tel. 088 – 90 80 800.*

