

Het onderscheid tussen afvalstoffen en (nieuwe) grondstoffen blijft lastig. Dit belemmert bedrijven nog altijd in hun circulaire ambities. Voor afvalstoffen gelden nu eenmaal strengere regels dan voor 'gewone' grondstoffen. In dit artikel sta ik stil bij het nieuwe beleid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Een belangrijk thema daarin is de wettelijke ruimte voor experimenten.

## Van afvalstof naar grondstof: herijking instrumentarium

**H**et juridische begrip 'afvalstof', zoals we dat in de Nederlandse wetgeving kennen, komt voort uit de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG). Als een stof aangemerkt moet worden als een afvalstof gelden veel verplichtingen die voor niet-afvalstoffen niet gelden. Denk aan een vergunningplicht voor het inzamelen van afvalstoffen, een verbod om afvalstoffen met andere (afval)stoffen te mengen, het verbod om afvalstoffen voor langere tijd op te slaan en het verbod om zonder omgevingsvergunning bepaalde afvalstoffen te bewerken en verwerken. Al deze verplichtingen beogen het milieu te beschermen. Het leidt in een aantal gevallen echter tot onwenselijke situaties die de circulaire economie in de weg staan. In de afvalstoffendiscussie wordt telkens gewezen op de onduidelijke en verstrekkende definitie van het begrip afvalstof. Daaruit volgt namelijk dat wanneer iemand zich van een stof ontdoet, zich daarvan moet ontdoen of voornemens is zich ervan te ontdoen, de betrokken stof als afvalstof wordt gekwalificeerd. Van geval tot geval moet dan worden bekeken of er (nog) sprake is van een afvalstof. Het is dan ook niet vreemd dat er veel rechtspraak is ontwikkeld over dit thema. Daaruit zijn weliswaar belangrijke criteria op te maken die de praktijk helpen om de vraag 'afval of niet?' te beantwoorden, maar het blijft casuïstisch.

### Taskforce Herijking Afvalstoffen

Om hier verduidelijking in te scheppen, is in 2018 de zogeheten Taskforce Herijking Afvalstoffen (THA) aangesteld. Daarin zitten vertegenwoordigers van de overheid en het bedrijfsleven. De Taskforce heeft de belemmeringen met betrekking tot het afvalbegrip in kaart gebracht (2019). In het rapport zijn aanbevelingen gedaan. De belangrijkste aanbeveling is dat er ruimte moet zijn voor circulaire experimenten en dat onderzocht moet worden of afval- en productregelgeving niet beter op elkaar kunnen aansluiten. Naar aanleiding van het advies heeft het ministerie van I&W verkenningen laten verrichten, die eind vorig jaar zijn gepubliceerd. Het gaat om de Verkenning instrumenten afval of product en de Verkenning experimenteerruimte voor de circulaire economie.

### Verkenning instrumenten afval of product

Deze verkenning beschrijft de bestaande instrumenten om duidelijk te krijgen wat de status van een bepaalde stroom is. Het gaat om de volgende instrumenten:

- Ministeriële regelingen  
Bij ministeriële regeling kan de status einde-afval of bijproduct worden toegekend voor bijvoorbeeld een bepaalde stroom. Als aan de voorwaarden wordt voldaan, is geen sprake van een afvalstof. Het geeft daarmee duidelijkheid maar een nadeel is dat de regeling betrekking heeft op één specifieke stroom. Sinds 2015 kennen we de einde-afvalregeling voor recyclinggranulaat.
- Handreikingen  
Een handreiking geeft handvatten voor de uitleg van het wettelijk kader. Een voordeel van een handreiking is de laagdrempeligheid. Een nadeel is dat een handreiking geen bindend oordeel geeft over de status van een stroom.
- Rechtsoordelen  
Met een rechtsoordeel geeft het ministerie van I&W zijn oordeel over de status van een bepaalde stof. De duidelijkheid en het gezag die hieraan worden toegekend zijn nuttig in de praktijk. Een nadeel is dat het een lang proces is om een rechtsoordeel te krijgen.

Volgens de onderzoekers wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van deze instrumenten. Zij bevelen daarom een afwegingskader aan. Het doel van het afwegingskader is om stromen te prioriteren en vervolgens te koppelen aan het juiste instrument. Een belangrijk onderdeel zijn de randvoorwaarden waar elke stroom aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor een beoordeling met het afwegingskader.

### Aanbevelingen

De staatssecretaris heeft aangegeven deze systematiek te omarmen. Het stelt het ministerie in staat om transparant te communiceren naar initiatiefnemers over de procedure achter het

aanwenden van de eigen instrumenten. Ook biedt het inzicht in wat de potentieel interessante stromen zijn uit het oogpunt van de circulaire economie. Uit de verkenning blijkt dat dit belangrijke punten zijn. De specifieke randvoorwaarden en manier van prioritering zal de staatssecretaris nog nader bekijken.

De onderzoekers bevelen aan om met name het generieke instrumentarium (ministeriële regelingen en handreikingen) actiever in te zetten. De staatssecretaris heeft aangegeven deze aanbeveling ter hand te nemen. Zij wil de rol van het bevoegd gezag in de praktijk bij de beoordeling 'afvalstof of product' versterken. De primaire verantwoordelijkheid voor de volledige bewijsvoering van de risico's en status van een stroom ligt volgens de staatssecretaris bij de initiatiefnemer. Vervolgens toetsen de omgevingsdiensten de bewijsvoering wanneer dit noodzakelijk is in het kader van hun taken en vellen hierover een oordeel. In meer complexe situaties, bijvoorbeeld met hoge risico's of wanneer meerdere omgevingsdiensten er samen niet uitkomen, kan Rijkswaterstaat ondersteuning bieden, aldus de staatssecretaris.

Zo-even kwam het begrip rechtsoordeel ter sprake. De staatssecretaris heeft aangegeven een andere naam daarvoor te introduceren, die beter weerspiegelt dat het een juridisch niet-bindend advies betreft. De decentrale bevoegdheidsverdeling blijft gehandhaafd, maar zal als onderdeel van de uitwerking van de verkenning worden verduidelijkt en versterkt.

### Verkenning experimenteerruimte voor circulaire economie

Experimenten van bedrijven die de circulariteit bevorderen, zijn van groot belang voor de omschakeling van de lineaire naar de circulaire economie. Het gaat dan om experimenten, waarbij een bedrijf uitprobeert of een bepaalde aanpassing 'werkt'. De onderzoekers constateren op de eerste plaats dat er sprake is van een kennislacune bij zowel bedrijven als het bevoegde gezag en over de beschikbare ruimte in wet- en regelgeving om experimenten uit te voeren.

Dit leidt ertoe dat er geen experimenten van de grond komen, terwijl daar op grond van de wet- en regelgeving wel ruimte voor is. Dat is uiteraard onwenselijk. Voor een snelle transitie naar de circulaire economie is het van belang dat de huidige wette-

lijke experimenteerruimte ook wordt benut. De staatssecretaris geeft aan om die reden te focussen op het verduidelijken van experimentekaders en het doorvoeren van een versnelling in het proces van vergunningverlening of het verkrijgen van een ontheffing na een geslaagd experiment.

Op de tweede plaats constateren de onderzoekers dat de wettelijke experimenteerruimte te beperkt is. Er wordt aanbevolen om een wettelijke experimenteerbepaling op te stellen die het mogelijk maakt voor bedrijven om volgens een relatief snelle procedure en onder door het bevoegd gezag te stellen voorwaarden, een experiment uit te voeren. De staatssecretaris heeft die aanbevelingen ter hante genomen, door te bezien of en hoe een experimenteerbepaling een plek kan krijgen in de nieuwe Wet milieubeheer.

### Tot slot

Op dit moment zijn er dus al juridische instrumenten om de circulaire economie een duw te geven, maar die zijn nog onvoldoende onder de aandacht van overheid en bedrijfsleven. De verkenningen bieden een goede houvast om een aantal belangrijke belemmeringen aan te pakken. In het najaar wil de staatssecretaris de Kamer berichten over de vorderingen via een voortgangsbrief.



Wilbert van Eijk is als advocaat-partner werkzaam bij Van Iersel Luchtman Advocaten op de vestiging in 's-Hertogenbosch. Hij is gespecialiseerd in het Omgevingsrecht (ruimtelijk ordeningsrecht en milieurecht) en het milieu- en Arbo-strafrecht. Wilbert is tevens voorzitter van het Brancheteam Afval & Recycling.

Tel. 088-90 80 800

E-mail: [w.eijk@vil.nl](mailto:w.eijk@vil.nl)

Website: [www.vil.nl/afval-recycling](http://www.vil.nl/afval-recycling)