

3. Afvalstoffenrecht

3.1 SAMENVATTING

Bij waterschappen worden in toenemende mate diverse ‘grondstoffen’ teruggewonnen en, waar mogelijk, voor diverse toepassingen geleverd aan derden. Hierbij kan gedacht worden aan:

- struviet uit zuiveringsslib voor toepassing in de landbouw
- cellulose uit zeefgoed, met als uiteindelijk doel dit te leveren voor isolatiemateriaal en toepassing in de wegebouw¹⁸⁾
- struviet uit (anders dan via de gemeentelijke riolering) bij derden ingezamelde urine (struvietreactor) voor toepassing in de landbouw
- filtraatwater als nutriëntenstroom voor afvalwaterzuiveringsinstallaties (awzi) van derden of voor toepassing in landbouw en algenfarming
- gezuiverd effluent voor toepassing in de landbouw en ter aanvulling van oppervlaktewater.

De bestaande afvalstoffen- en meststoffenregelgeving werpen juridische barrières op of lijken dit op het eerste gezicht te doen. Concreet is in de praktijk niet altijd duidelijk of, en zo ja wanneer, deze in potentie waardevolle stoffen het predicaat van afvalstof verliezen. Hierdoor ontstaat voor waterschappen onzekerheid over de vraag of zij deze stoffen al dan niet als secundaire grondstof of meststof kunnen verkopen aan derden.

Voor stedelijk afvalwater of daaruit teruggewonnen stoffen zijn geen Europese einde-afvalfase criteria vastgesteld. In dat geval mogen de lidstaten (bevoegd gezag en nationale rechter) per geval beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is. Op grond van art. 1.1, zesde lid, Wm kan de minister van IenM hiertoe besluiten wanneer een afvalstof een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan en daardoor voldoet aan specifieke, door de minister op grond van de Kaderrichtlijn afvalstoffen vastgestelde criteria (nationale einde-afvalfase criteria). Voor uit stedelijk afvalwater teruggewonnen stoffen zijn nog geen nationale einde-afvalfase criteria vastgesteld. Zo lang dit niet formeel is gebeurd, kan de minister geen besluit nemen over de einde-afvalfase van een uit stedelijk afvalwater teruggewonnen grondstof.

¹⁸⁾ Dit blijkt een technisch opwerkproces te vergen van verder fijnzeven dat op het moment van schrijven van deze handreiking nog in ontwikkeling is.

Dit betekent dat het waterschap de beoordeling of er sprake is van de einde-afvalfase per teruggewonnen stof op basis van alle concrete omstandigheden eerst zelf moet onderbouwen aan de hand van de vragenlijst uit de Handleiding “Afval of niet” van Rijkswaterstaat Leefomgeving, ministerie van IenM.¹⁹⁾

Concreet betekent dit dat de volgende vragen met ‘ja’ moeten kunnen worden beantwoord, wil een teruggewonnen stof niet langer als afvalstof worden bestempeld:

- Heeft de teruggewonnen stof een nuttige toepassing ondergaan en is deze nuttige toepassing voltooid?
- Is er sprake van een gebruikelijke toepassing voor specifieke doelen?
- Is er een markt voor het materiaal en is er vraag naar?
- Voldoet het materiaal aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen?
- Zijn ongunstige effecten van het gebruik van het materiaal op het milieu of de menselijke gezondheid bekend en worden deze bij het gebruik vermeden?

Het verdient aanbeveling dat het waterschap de uitkomst laat toetsen door de Helpdesk Afvalbeheer van Rijkswaterstaat. In geval van een positief rechtsoordeel van de Helpdesk Afvalbeheer kan het waterschap de minister van IenM, onder overlegging van het onderbouwende onderzoek inclusief advies, verzoeken een besluit te nemen op grond van art. 1.1, lid 6, Wm (besluit einde-afvalfase).

Een dergelijk besluit stelt voor het waterschap buiten iedere twijfel dat de betrokken stof zonder bijkomende vergunning-, meldings- en registratieverplichtingen op grond van de afvalstoffenwetgeving kan worden geleverd aan derden.

Wanneer de afvalstoffenregelgeving niet meer van toepassing is, kunnen, afhankelijk van aard en samenstelling van de teruggewonnen stof, bepaalde (registratie)verplichtingen uit de Europese REACH-verordening²⁰⁾ van toepassing zijn.

19) Zie p. 10 van de handleiding waar wordt gesteld dat deze handleiding niet van toepassing is wanneer in Europese of Nederlandse regelgeving voor een afvalstof specifieke criteria zijn vastgesteld op basis waarvan kan worden bepaald of het materiaal geen afvalstof meer is. Op dit moment wordt in aanvulling op de handleiding een e-tool ontwikkeld, die bevoegde gezagen en bedrijven moet helpen bij de vaststelling afval/einde-afvalfase. Inhoudelijk blijkt deze tool voor het bepalen van de einde-afvalfase grotendeels overeen te komen met de handleiding. Op het moment van schrijven van deze handreiking bevond deze tool zich in de testfase.

20) De Europese verordening betreffende de Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen ((EG) 1907/2006).

3.2 INLEIDING

De STOWA heeft in 2013 onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een 'Grondstoffen rwzi'.²¹⁾ Uit dit onderzoek blijkt dat, in ieder geval technisch bezien, een aantal stoffen in beginsel potentie hebben om te worden teruggewonnen uit stedelijk afvalwater.

De bestaande afvalstoffen- en mestregelgeving werpen echter juridische barrières op of lijken dit op het eerste gezicht te doen. Concreet gaat het erom dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is of, en zo ja wanneer, deze in potentie waardevolle stoffen het predicaat van afvalstof verliezen. Hierdoor ontstaat voor waterschappen onzekerheid over de vraag of zij deze stoffen al dan niet als secundaire grondstof of meststof kunnen verkopen aan derden.

In dit hoofdstuk wordt een aantal in de praktijk gehanteerde behandelingen van afvalwaterstromen nader bezien vanuit het perspectief van de bestaande afvalstoffenwetgeving. Concreet gaat het om de terugwinning van struviet uit zuiveringsslib respectievelijk uit bij derden ingezamelde urine, cellulose uit zeefgoed, filtraatwater als nutriëntenstroom en gezuiverd effluent. Het doel is om te bepalen of en zo ja onder welke voorwaarden waterschappen de daaruit voortkomende waardevolle stoffen aan derden kunnen leveren als secundaire grondstof of meststof, of dat zij deze alsnog zullen moeten behandelen als afvalstof.

Opgemerkt wordt dat (stedelijk) afvalwater op grond van de Wet milieubeheer materieel onder het begrip afvalstoffen valt.²²⁾ Stedelijk afvalwater is dus een afvalstof. De inzameling en het transport van stedelijk afvalwater via de riolering naar een rwzi wordt weliswaar exclusief geregeld in titel 10.5 van de Wet milieubeheer, het bepalen of afvalwater na een bewerkingsproces al dan niet het karakter van afvalstof heeft verloren, moet plaatsvinden tegen de achtergrond van de definitie van het begrip afvalstoffen uit art. 1.1 Wm en de daarop gebaseerde jurisprudentie (zie paragraaf 3.3.2).

3.3 BESCHRIJVING VAN HET JURIDISCHE LANDSCHAP

3.3.1 Wet- en regelgeving

In relatie tot de terugwinning door waterschappen van grondstoffen uit zuiveringsslib zijn diverse Europese en nationale regelingen van belang. Kort samengevat bevat deze wet- en regelgeving regels voor het op een milieuverantwoorde wijze omgaan met en verwerking van afvalstoffen,

21) STOWA rapport 2013-31: Verkenning mogelijkheden 'Grondstof-rwzi'. Het gaat om algi-naat, cellulose, fosfaat en stikstof, CZV als brandstof of als bouwsteen (PHA) voor bioplastics en CO₂.

22) Zie Uylenburg, T&C Milieurecht, art. 1.1, aant. 2 en de daar genoemde parlementaire geschiedenis (Kamerstukken II 1999/2000, 26 638, nr. 7, p. 17). De wetgever heeft aangegeven dat hoewel de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen formeel geen betrekking heeft op afvalwater, afvalwater materieel wel binnen de begripsomschrijving van afvalstoffen valt.

regels en criteria om te kunnen bepalen wanneer een stof het karakter van afvalstof heeft en wanneer het dit karakter weer verliest en regels voor het registreren en verhandelen van uit afvalstoffen teruggewonnen stoffen, waaronder meststoffen en diervoeders.

Concreet gaat het om de volgende wet- en regelgeving:

Wetgeving op Europees niveau:

- Europese kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) (kaderrichtlijn afvalstoffen).
- REACH-verordening (1907/2006) (REACH).
- Meststoffenverordening (2003/2003/EG).

Wetgeving op nationaal niveau:

- Hoofdstuk 10 Wet milieubeheer (Wm) en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.
- Activiteitenbesluit.
- Meststoffenwet en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

3.3.2 Jurisprudentie

Begrip afvalstof

Het begrip afvalstoffen, zoals in navolging van de kaderrichtlijn afvalstoffen gedefinieerd is in de Wet milieubeheer (Wm; art. 1.1), geeft in de praktijk vaak onvoldoende houvast om in een concreet geval zonder meer te kunnen bepalen of een stof of product al dan niet (meer) een afvalstof is. Europese en nationale jurisprudentie hebben nadere invulling gegeven aan het afvalstoffenbegrip en ook aan de vraag wanneer een afvalstof, na het ondergaan van een (voltooide) handeling voor nuttige toepassing, de status van afvalstof verliest. De belangrijkste richtinggevende uitspraken worden hieronder kort weergegeven.

HvJEG 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97 (ARCO Chemie),

HvJEG 19 juni 2003, C-444/00 (Mayer Parry Recycling),

HvJEG 11 november 2004 (Niselli), nr. C457/02.

'Voltooide' nuttige toepassing

Volgens het Europees Hof moet het afvalstoffenbegrip ruim worden uitgelegd. Tegen deze achtergrond hanteerde het hof in genoemde drie arresten een zeer strenge norm voor de vraag wanneer er sprake is van een 'voltooide' nuttige toepassing en dus niet langer van een afvalstof. Het gevolg van deze jurisprudentie is dat een reststof (zoals metaalschroot) die dezelfde eigenschappen en kenmerken heeft als een primaire grondstof door de houder niet als een secundaire grondstof verkocht kan worden aan een derde, omdat de reststof pas door de verwerking in een product bij die derde (bijvoorbeeld een rol staal) het stempel van afvalstof verliest. Bij de overdracht van de houder aan een derde moet daardoor aan alle 'verzwarende' verplichtingen uit de afvalstoffenwetgeving worden voldaan.

HvJEG 7 maart 2013, nr. C-358/11

De Europese rechter geeft in dit arrest aan dat binnen de randvoorwaarden van de kaderrichtlijn afvalstoffen op nationaal niveau bepaald kan worden onder welke omstandigheden een reststof de status eindeafvalstof krijgt.

Status einde-afvalstof

ABRvS 12 juni 2002, AB 2002/246 (houtsnippers) en ABRvS 3 april 2002 (energiepellets), AB 2002, 2002/245.

In deze uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State al een genuanceerder standpunt ingenomen ten opzichte van de Europese jurisprudentie in de zaken ARCO Chemie, Mayer Parry en Niselli. Een reststof die, eventueel na bewerking, geschikt is om direct te worden ingezet in een productieproces en gelijkwaardig is aan een primaire grondstof, is volgens de Afdeling niet langer een afvalstof. Concreet betekent dit dat de afvalstoffenwetgeving niet van toepassing is bij levering van de betrokken reststof aan derden.

ABRvS 29 augustus 2012, LJN BX5995, M en R 2012/152.

In deze uitspraak geeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, op basis van de randvoorwaarden van de kaderrichtlijn afvalstoffen, de omstandigheden aan waaronder een reststof niet langer als afvalstof bestempeld wordt. Dit is het geval wanneer na bewerking van een afvalstof een grondstof ontstaat, die op de reguliere markt wordt aangeboden en tegen een commerciële prijs wordt verkocht, en zonder nadere bewerking en zonder nadelige gevolgen voor het milieu kan worden toegepast in een productieproces.

3.4 HANDREIKING AFVALSTOFFENWETGEVING IN RELATIE TOT DE TERUGWINNING VAN GRONDSTOFFEN DOOR WATERSCHAPPEN

3.4.1 Analyse van de mogelijkheden

Bij waterschappen worden diverse 'grondstoffen' teruggewonnen en voor diverse toepassingen geleverd aan derden, hierbij kan gedacht worden aan:

- struviet uit zuiveringsslib voor toepassing in de landbouw
- cellulose uit zeefgoed, met als uiteindelijk doel dit te kunnen leveren voor isolatiemateriaal en toepassing in de wegenbouw
- struviet uit (anders dan via de gemeentelijke riolering) bij derden ingezamelde urine (struvietreactor) voor toepassing in de landbouw

- filtraatwater als nutriëntenstroom voor afvalwaterzuiveringsinstallaties (awzi) van derden of voor toepassing in landbouw en algenfarming
- gezuiverd effluent voor toepassing in de landbouw en ter aanvulling van oppervlaktewater.

Zijn deze activiteiten binnen de inrichting van een rwzi toegestaan en zo ja, onder welke voorwaarden?

Melding en/of omgevingsvergunning

Een rwzi in beheer bij een waterschap is bestemd om stedelijk afvalwater dat op het openbaar vuilwaterriool is gebracht, te zuiveren. Afhankelijk van welke activiteiten er binnen een rwzi plaatsvinden, beschikt een bestaande rwzi over een omgevingsvergunning milieu (Wabo) en/of valt deze onder specifieke regels uit het Activiteitenbesluit.²³⁾

Meldingsplichtig

Wanneer binnen een rwzi nieuwe activiteiten worden verricht met het oog op het terugwinnen van grondstoffen uit stedelijk afvalwater of bij derden ingezamelde urine, is er sprake van het veranderen van de werking van een rwzi. Dit is in ieder geval meldingsplichtig op grond van art. 1.10 Activiteitenbesluit. Voor zover een activiteit tot terugwinning van grondstoffen binnen een rwzi niet behoort tot het normale zuiveringsproces van stedelijk afvalwater (waterlijn, slibindikking en slibontwatering), zoals bij slibvergisting het geval is, is daarvoor een omgevingsvergunning milieu vereist. Gelet op het voorgaande vallen de activiteiten gericht op het terugwinnen van struviet uit zuiverings-slib (a) en struviet uit urine (c) niet onder het reguliere zuiveringsproces. De rwzi zal voor deze activiteiten moeten beschikken over een omgevingsvergunning milieu.²⁴⁾ Voor de activiteiten onder b), d) en e) kan, aangezien deze tot het zuiveringsproces gerekend mogen worden, worden volstaan met een melding.

Omgevingsvergunning

Let wel, wanneer het waterschap niet alleen stedelijk afvalwater ontvangt via het rioolstelsel maar ook zelf van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen inzamelt, zoals urine, dan treedt het waterschap op als inzamelaar van afvalstoffen. Hiervoor gelden specifieke verplichtingen. Zo is een inzamelaar van afvalstoffen verplicht om zich te laten registreren op een speciale lijst, de VIHB-lijst (“Vervoerders, Inzame-

23) Voor zover een rwzi uitsluitend stedelijk afvalwater zuivert, dat via het gemeentelijk rioolstelsel wordt aangevoerd, is geen omgevingsvergunning milieu nodig. Hetzelfde geldt voor het aanvoeren per as van kleine hoeveelheden (tot 50/75 ton per dag) stedelijk afvalwater en andere natte afvalstoffen (zuiverings-slib en baggerspecie). In deze gevallen is het Activiteitenbesluit van toepassing (“Behandeling van stedelijk afvalwater”) op de hele waterlijn en een gedeelte van de sliblijn (slibindikking en mechanische slibontwatering) van het zuiveringsproces van de rwzi. Boven de aangegeven hoeveelheden wordt een rwzi aangemerkt als een IPPC-installatie op grond van categorie 5.3 van bijlage 1 van de Richtlijn industriële emissies. Een dergelijke installatie is omgevingsvergunningplichtig op grond van art. 2.1, lid 2, van het Bor.

24) Voor de terugwinning van struviet uit urine is dit echter niet nodig wanneer de hoeveelheid per as aangevoerde urine beneden de 75 ton per dag blijft en deze bestemd is voor nuttige toepassing (geen IPPC-installatie). De verandering van de werking van de rwzi (uitbreiding met struvietreactor) moet het waterschap dan alleen melden op grond van het Activiteitenbesluit. Omdat het gaat om het verwerken van afvalstoffen van buiten de inrichting, moeten bij deze melding bepaalde aanvullende gegevens worden verstrekt over de afvalstoffen. Ook moet bij de melding een beschrijving worden gevoegd van de procedures van acceptatie en controle binnen de inrichting van de rwzi van de ontvangen afvalstoffen (art. 1.16 Activiteitenbesluit).

laars, Handelaars en Bemiddelaars van afvalstoffen”-lijst), beheerd door het NIWO.²⁵⁾ Om voor registratie in aanmerking te komen, moet een inzamelaar aan bepaalde voorwaarden voldoen op het terrein van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid.

Kwalificatie van de activiteiten a) t/m e) in afvalstoffenrechtelijke zin

De behandelingen die worden toegepast om grondstoffen terug te winnen tot de vijf hiervoor genoemde ‘grondstoffen’, vinden plaats binnen de inrichting van een rwzi en zijn gericht op het opnieuw kunnen gebruiken van economisch waardevolle stoffen uit afvalwater²⁶⁾ of andere afvalstoffen (bij derden ingezamelde urine). Deze handelingen zijn daarmee aan te merken als handelingen ter nuttige toepassing van afvalstoffen.²⁷⁾

Vervolgens is het voor een waterschap van belang om precies te weten wat het resultaat is van deze nuttige toepassingshandelingen: mag de nuttige toepassingshandeling binnen de inrichting van de rwzi als voltooid worden beschouwd en is er een grondstof ontstaan die verkocht kan worden aan derden zoals iedere andere primaire grondstof? Of is het einde-afvalstadium na de nuttige toepassingshandeling nog niet bereikt en is nog steeds sprake van een afvalstof die alleen onder het voldoen aan de vergunning-, meldings- en registratieverplichtingen van de afvalstoffenwetgeving aan derden mag worden geleverd?

Kortom, voor het waterschap is het dus cruciaal om te weten of de ‘grondstoffen’ het predicaat grondstof krijgen of nog steeds aangemerkt moeten worden als afvalstof. Dit is van belang om te weten onder welk wettelijk regime het waterschap de betrokken ‘grondstoffen’ aan derden kan leveren (productregelgeving/(registratie)verplichtingen REACH of afvalstoffenregelgeving). Hieronder wordt ingegaan op de vraag hoe een waterschap dit nader kan onderzoeken.

Predicaat grondstof

REACH

Kwalificatie van de ‘grondstoffen’ die voortkomen uit de betrokken activiteiten: afvalstof of grondstof?

Het afvalwater dat de rwzi binnenkomt via de openbare riolering of per as, wordt aangemerkt als afvalstoffen in de zin van de Wm.²⁸⁾

Wanneer een waterschap een teruggewonnen stof als grondstof wil leveren aan derden, zal deze moeten aantonen dat de betrokken behandeling voor nuttige toepassing binnen de inrichting van de rwzi ertoe leidt dat de teruggewonnen stof de einde-afvalfase heeft bereikt. Zo zal een waterschap bijvoorbeeld uit zeefgoed teruggewonnen cellulose alleen als reguliere grondstof mogen leveren aan een bedrijf dat deze

25) NIWO: Stichting Nationaal en Internationaal Wegvervoer Organisatie, Rijswijk.

26) Afvalwater valt onder het begrip ‘afvalstof’, zie T&C Milieurecht (vijfde druk), commentaar art. 1.1, onder 2, i).

27) Zie definitie art. 1.1, lid 1, Wm. Het gaat daarbij om handelingen zoals genoemd in bijlage II van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

28) Zie opmerking aan einde van paragraaf 3.2.

stof inzet voor de productie van isolatiemateriaal, wanneer het waterschap kan staven dat de teruggewonnen cellulose op het moment waarop deze stof de inrichting van het waterschap verlaat geen afvalstof meer is.

Hoe kan worden vastgesteld of de einde-afvalfase is bereikt?

In de kaderrichtlijn afvalstoffen is een grondslag opgenomen voor de Europese Commissie om op grond van bepaalde voorwaarden criteria op te stellen om te bepalen wanneer een specifieke afvalstof die een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan niet langer de status van een afvalstof heeft (Europese einde-afvalfase criteria).²⁹⁾

Europese einde-afvalfase criteria

De voorwaarden voor het opstellen van de criteria zijn:

- de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen
- er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp
- de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen
- het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Voor stedelijk afvalwater of daaruit teruggewonnen stoffen zijn geen Europese einde-afvalfase criteria vastgesteld. In dat geval mogen de lidstaten (bevoegd gezag en nationale rechter) per geval beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is. Op grond van art. 1.1, zesde lid, Wm kan de minister van IenM hiertoe besluiten wanneer een afvalstof een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan en daardoor voldoet aan specifieke, door de minister op grond van de kaderrichtlijn afvalstoffen vastgestelde criteria (nationale einde-afvalfase criteria). Voor uit stedelijk afvalwater teruggewonnen stoffen zijn nog geen nationale einde-afvalfase criteria vastgesteld. Zo lang deze niet formeel zijn vastgesteld, zal de minister geen besluit kunnen nemen over de einde-afvalfase van een uit stedelijk afvalwater teruggewonnen grondstof.

Nationale einde-afvalfase criteria

Handleiding “Afval of niet”

In het tweede Landelijk afvalbeheerplan (LAP2) wordt ingegaan op het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof. Daarnaast is er de Handleiding “Afval of niet” van Rijkswaterstaat Leefomgeving van het

²⁹⁾ Art. 6, lid 1.

ministerie van IenM.³⁰⁾ Deze handleiding is bestemd voor bedrijven om te toetsen of de afvalstoffenregelgeving al dan niet van toepassing is. Ten slotte is de jurisprudentie van belang, waarin criteria gegeven zijn voor de einde-afvalfase (zie 3.32).³¹⁾ Deze criteria uit de rechtspraak zijn verwerkt in de handleiding.

In onderdeel C van de handleiding zijn vragen opgenomen aan de hand waarvan een waterschap kan toetsen of een teruggewonnen stof het einde-afval stadium heeft bereikt. Omdat er vooralsnog geen Europese of nationale einde-afvalcriteria (vraag C1 en C2) bestaan voor de betrokken stoffen, zijn de vragen C3 tot en met C8 van belang:

- Vraag C3: Beschrijf het proces waar het materiaal als afvalstof vrijkomt en de bewerkingen die op het materiaal zijn of zullen worden toegepast tot het materiaal weer opnieuw is ingezet voor het beoogde specifieke doel?
- Vraag C4: Heeft het materiaal een nuttige toepassing ondergaan en is deze nuttige toepassing voltooid?
- Vraag C5: Is er sprake van een gebruikelijke toepassing voor specifieke doelen?
- Vraag C6: Is er een markt voor het materiaal en is er vraag naar?
- Vraag C7: Voldoet het materiaal aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen?
- Vraag C8: Zijn ongunstige effecten van het gebruik van het materiaal op het milieu of de menselijke gezondheid bekend en worden deze bij het gebruik vermeden?

Per vraag is aangegeven welke informatie voor beantwoording in ieder geval nodig is, met een nadere toelichting daarop.

Het waterschap zal de beoordeling of sprake is van de einde-afvalfase per teruggewonnen stof op basis van alle concrete omstandigheden eerst zelf moeten onderbouwen aan de hand van de vragenlijst uit de handleiding. Vervolgens verdient het aanbeveling dat het waterschap zijn conclusie laat toetsen bij de Helpdesk Afvalbeheer van Rijkswaterstaat. De helpdesk zet het verzoek uit bij het Kennisplatform Afval. In dit platform toetsen experts van de provincies, ILT, Rijks-

Helpdesk Afvalbeheer

30) "Handleiding voor bedrijven om te toetsen of de afvalregelgeving (Hoofdstuk 10 van de Wm) op een stof, preparaat of voorwerp van toepassing is". Te verkrijgen via www.rwsleefomgeving.nl. Een e-tool is op dit moment in de testfase.

31) Zie uitgebreid: A. van Rossum, 'Einde-afvalfase, (te) strenge criteria voor secundaire grondstoffen?', MenR 2013/86.

Rechtsoordeel

waterstaat en het ministerie van IenM of de beoordeling van de status van het materiaal correct is. De toetsing en de uitkomst daarvan wordt aan alle betrokken overheden bekendgemaakt.³²⁾ Desgevraagd heeft de helpdesk aangegeven dat de uitkomst van de toetsing een ‘rechtsoordeel’ is en geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het is een visie van Rijkswaterstaat en het Kennisnetwerk Afval/geen afval hoe een case bekeken moet worden binnen de wettelijke kaders en jurisprudentie.

Besluit einde-afvalfase

In geval van een positief advies van de Helpdesk Afvalbeheer kan het waterschap de minister van IenM, onder overlegging van het onderbouwende onderzoek inclusief advies, verzoeken een besluit te nemen op grond van art. 1.1, lid 6, Wm (besluit einde-afvalfase). Een dergelijk besluit stelt voor het waterschap buiten iedere twijfel dat de betrokken stof zonder bijkomende vergunning-, meldings- en registratieverplichtingen op grond van de afvalstoffenwetgeving kan worden geleverd aan derden.

Wanneer de afvalstoffenregelgeving niet meer van toepassing is, kunnen, afhankelijk van aard en samenstelling van de teruggewonnen stof, bepaalde (registratie)verplichtingen uit de Europese REACH-verordening van toepassing zijn.³³⁾ REACH geldt voor elk bedrijf dat in de Europese Unie chemische stoffen, preparaten en/of voorwerpen met chemische stoffen produceert, importeert, distribueert of gebruikt. Deze verordening, die niet van toepassing is op afvalstoffen, is in beginsel wel van toepassing op grondstoffen/producten die uit een afvalstroom zijn geproduceerd. Een waterschap dat een stof terugwint en op de markt brengt, wordt in het kader van REACH beschouwd als producent. Of, en zo ja aan welke (registratie)verplichtingen een waterschap op grond van deze verordening moet voldoen in een concreet geval, vergt nader onderzoek.³⁴⁾

3.4.2 Schematische weergave

In onderstaand schema is aangegeven welke afval(water)stromen de inrichting van de rwzi binnenkomen en in welke hoeveelheden. Vervolgens is voor enkele grondstoffen aangegeven welke ‘grondstof’ uit de behandeling voor nuttige toepassing binnen de inrichting in het kader van het zuiveringsproces kunnen worden teruggewonnen. De kleuren van de pijl geven aan of voor de betreffende behandeling voor nuttige toepassing een omgevingsvergunning nodig is of met een melding kan

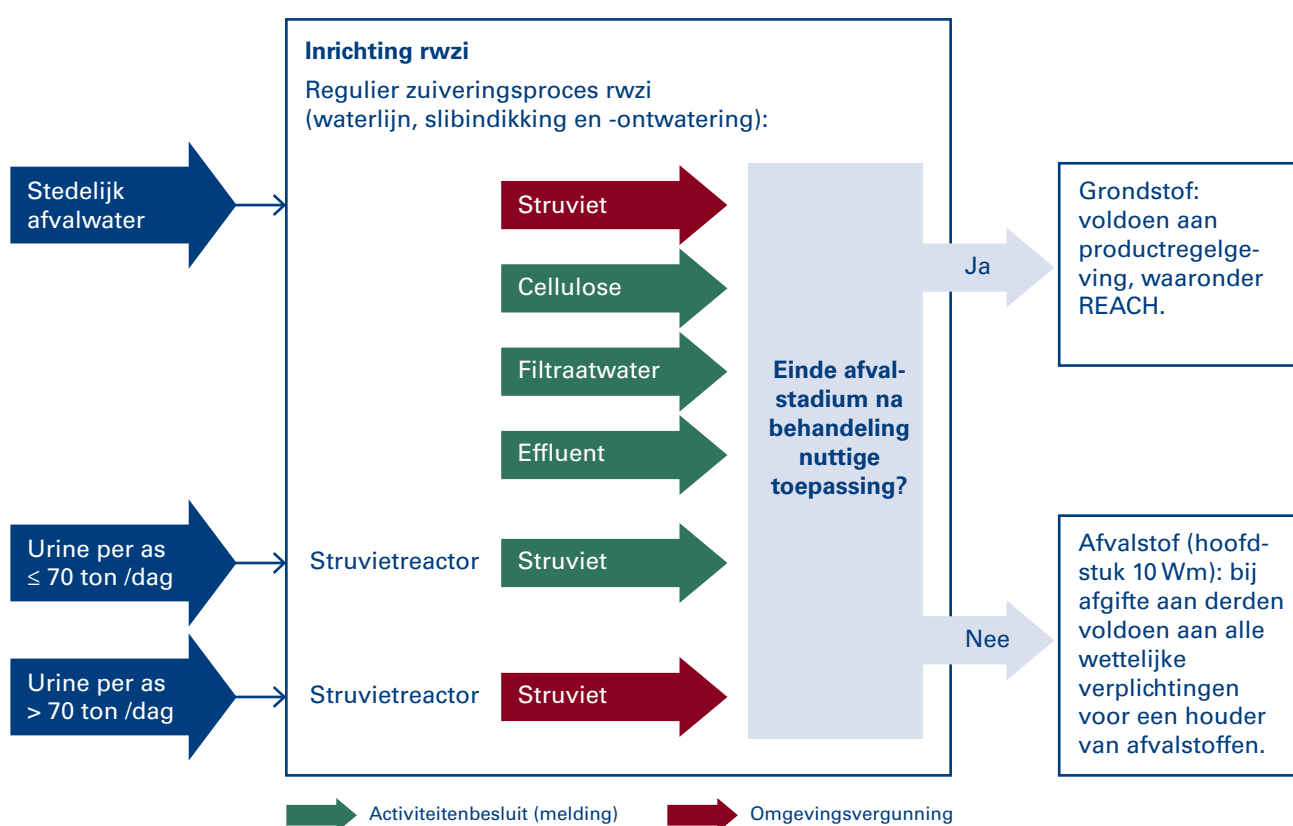
32) In de handleiding (onder 4. Q & A's) wordt aangegeven dat wanneer een bedrijf voornemens is om binnen Nederland een materiaal na het voltooiën van een nuttige toepassing als einde-afvalstof op de markt te brengen, deze het verzoek om een rechtsoordeel ook zou kunnen indienen bij de provincie, RUD of Omgevingsdienst waar het bedrijf is gevestigd. De toetsing vindt dan echter alleen plaats door deze provincie, RUD of Omgevingsdienst en is in de regel ook niet bij andere overheden bekend.

33) De Europese verordening betreffende de Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen ((EG) 1907/2006). Met de invoering van REACH moeten ondernemingen op basis van informatie over eigenschappen, gebruik en blootstelling, de risico's van chemische stoffen in kaart brengen en zo nodig zelf veiligheidsmaatregelen nemen en aan hun afnemers aanbevelen.

34) Nader onderzoek naar de toepasselijkheid van REACH gaat het bestek van de opdracht voor deze handreiking te buiten.

worden volstaan. Vervolgens moet het waterschap per teruggewonnen stof beoordelen of het einde-afvalfase is bereikt of niet. Hier moeten alle omstandigheden van het concrete geval bij worden betrokken. De Handleiding “Afval of niet” biedt hiervoor het beoordelingskader. De uitkomst kan desgewenst getoetst worden door de Helpdesk Afvalbeheer van Rijkswaterstaat. Afhankelijk van de uitkomst van de einde-afvalfase beoordeling kan de betrokken stof zonder bijkomende vergunning-, meldings- en registratieverplichtingen op grond van de afvalstoffenwetgeving worden geleverd aan derden.

Schema afvalstoffenwetgeving



3.5 UITDAGINGEN EN MOGELIJKE OPLOSSINGEN

- Struviet³⁵⁾ dat door waterschappen gewonnen wordt uit stedelijk afvalwater, wordt op grond van de Nederlandse en Europese meststoffenwetgeving nog niet aangemerkt als een verhandelbare meststof.³⁶⁾ Hierdoor worden waterschappen belemmerd in de afzet van struviet. Voor de verhandeling en toepassing als meststof moet struviet uit (zuiveringsslib van) stedelijk afvalwater voldoen aan

35) Magnesiumammoniumfosfaat.

36) De kansen op een Europese einde-afvalfase voor meststoffen die zijn teruggewonnen uit stedelijk zuiveringsslib, blijken inmiddels nihil te zijn, zie STOWA-rapport: Perspectieven en knelpunten van zuiveringsslib voor bodemkundig gebruik (nog niet gepubliceerd, teksten zijn gebaseerd op een conceptrapport).

de EG-verordening 2003/2003 Meststoffen of aan de Nederlandse Meststoffenwet. Zo lang struviet uit stedelijk afvalwater niet erkend is als EG-meststof, moet deze voor verhandeling in Nederland voldoen aan de Nederlandse Meststoffenwet en door de minister van EZ als verhandelbare meststof zijn aangewezen. Tot op heden heeft deze aanwijzing nog niet plaatsgevonden. Struviet uit stedelijk afvalwater is daardoor naar herkomst nog steeds een afvalstof. De Meststoffenwet verbiedt het verhandelen van afvalstoffen als meststof, voor zover deze niet expliciet zijn aangewezen in bijlage Aa bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.³⁷⁾ Het ministerie EZ heeft in 2011 toegezegd om de haalbaarheid van een aparte, generieke categorie voor struviet in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet te onderzoeken, als alternatief voor de bijlage Aa-route, waarbij individuele struvietstromen steeds individueel aangevraagd en beoordeeld zouden moeten worden. Opname van een aparte categorie voor struviet, al dan niet onder voorwaarden, maakt vrije verhandeling als fosfaatmeststof (en bron voor stikstof en/of kalium en magnesium) mogelijk.³⁸⁾ Deze aanwijzing van struviet als meststof is in voorbereiding. De Commissie Deskundigen Meststoffenwet heeft aan de minister van EZ een positief advies afgegeven. Het advies is om een categorie voor struviet op te nemen onder de voorwaarde dat deze een sanitatiestap heeft ondergaan om mogelijk aanwezige pathogenen en microverontreinigingen te verwijderen.³⁹⁾ De daadwerkelijke aanwijzing wordt op 1 januari 2015 verwacht.⁴⁰⁾ Dit vormt vooralsnog een belemmering voor het verhandelen van struviet door de waterschappen.

- Cellulose gewonnen uit stedelijk afvalwater wordt op dit moment niet afgenomen door de papierindustrie vanwege de herkomst en het bijbehorende imago van deze stof. Niettemin blijkt het voor de papierindustrie gunstig te zijn als cellulose uit stedelijk afvalwater wordt ingezet voor toepassingen buiten de papierindustrie. Hierdoor komt er meer oud papier beschikbaar voor de papierindustrie. Daar waar een waterschap op grond van de handleiding kan aantonen dat de teruggewonnen cellulose vanuit het oogpunt van de menselijke gezondheid veilig is en ook overigens aan de andere criteria voor einde-afvalfase voldoet, zou dit door middel van een verzoek aan de minister om een besluit einde-afvalfase te nemen op grond van art. 1.1, lid 6 Wm (of een vergelijkbaar verzoek aan het bevoegd gezag voor de rwzi) moeten worden geformaliseerd.

37) Aanwijzing op grond van art. 5, lid 2, Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet jo. art. 4 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

38) Commissie van Deskundigen Meststoffenwet, Opname van struviet als categorie in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, WOt-werkdocument 332, 2013, p. 15.

39) Commissie van Deskundigen Meststoffenwet, Opname van struviet als categorie in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, WOt-werkdocument 332, 2013 pp. 52 - 54.

40) Wel voor struviet uit aardappelproceswater, zie bijlage Aa, onderdeel I, onder 16.

- Ook voor de overige teruggewonnen stoffen zal het waterschap aan de hand van de vragenlijst uit de handleiding allereerst zelf moeten beoordelen of voor een specifieke teruggewonnen stof sprake is van einde-afvalfase. Met name de onderbouwing dat sprake is van een reguliere markt (vraag), een prijs en het ontbreken van duidelijke criteria waaraan de teruggewonnen grondstoffen moeten voldoen, maakt dit vooralsnog lastig.⁴¹⁾ Het opstellen van duidelijke productcriteria door de waterschappen, in samenwerking met het ministerie van IenM, bevoegd gezag voor de rwzi en bestaande en toekomstige afnemers, en een duidelijke marketingstrategie zouden hier uitkomst moeten bieden.⁴²⁾

3.6 RISICOANALYSE

- Een verkeerde inschatting van de vraag of een teruggewonnen ‘grondstof’ geen afvalstof meer is, kan tot gevolg hebben dat het waterschap bepaalde verplichtingen op grond van hoofdstuk 10 Wm (afvalstoffen) onbedoeld niet nakomt. Dit brengt het risico van handhavingsacties met zich mee, met imagoschade voor het waterschap tot gevolg.
- Vaststelling aan de hand van de Nederlandse criteria (bestuursorganen en rechter) dat een bepaalde stof niet langer een afvalstof is, bergt bij verhandeling aan het buitenland het risico in zich dat er daar anders geoordeeld wordt (wel afvalstof). Dit kan tot gevolg hebben dat de betrokken grondstof daar niet verhandeld mag worden of slechts onder een strengere regime voor afvalstoffen.
- Bij een slechte onderbouwing van de einde-afvalfase van een ‘grondstof’ bestaat het risico op imagoschade voor het waterschap, omdat derden kunnen beweren dat het waterschap wettelijke verplichtingen op het gebied van afvalstoffen niet nakomt.

Verhandeling aan het buitenland

3.7 CHECKLIST

Aan de hand van de Handleiding “Afval of niet” moeten de volgende vragen met ‘ja’ worden beantwoord, wil een door een waterschap teruggewonnen stof niet langer als afvalstof worden bestempeld:

- Heeft de teruggewonnen stof een nuttige toepassing ondergaan en is deze nuttige toepassing voltooid?

41) De concrete markt voor uit stedelijk afvalwater teruggewonnen stoffen blijkt in veel gevallen nog gevonden te moeten worden, evenals duidelijke productcriteria. Zie RIVM, “Einde-afval bij afvalwater en bouwstoffen, Mogelijkheden om hergebruik te stimuleren binnen de circulaire economie”, Briefrapport 607710004/2014, p. 44 en 45.

42) Vgl. voornoemd RIVM-rapport, p. 51.

- Is er sprake van een gebruikelijke toepassing voor specifieke doelen?
- Is er een markt voor het materiaal en is er vraag naar?
- Voldoet het materiaal aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen?
- Zijn ongunstige effecten van het gebruik van het materiaal op het milieu of de menselijke gezondheid bekend en worden deze bij het gebruik vermeden?

