

DISCUSSIE AFVALSTOF OF GRONDSTOF VOOR RECYCLINGBRANCHE VAN GROOT BELANG

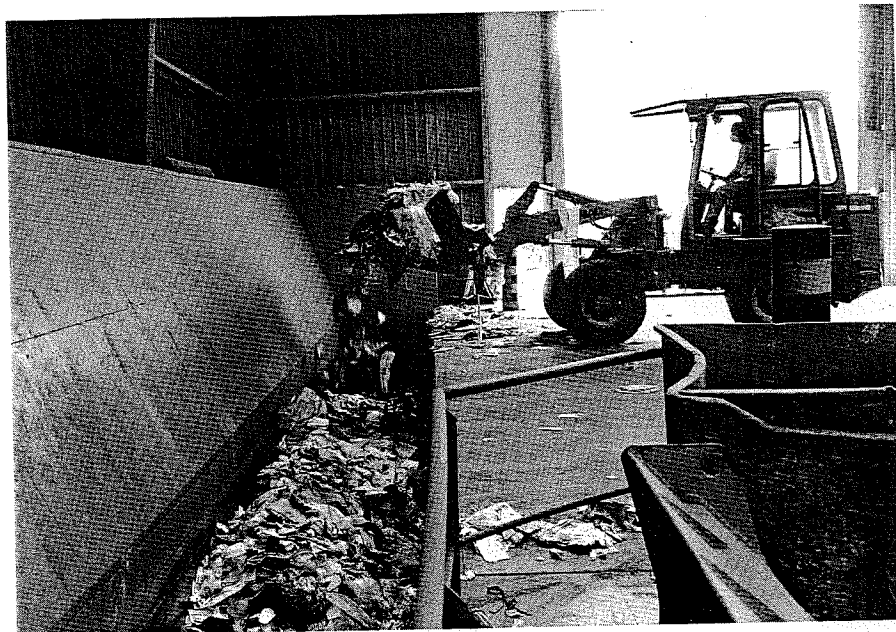
Meerjarenplan II geeft leidraad bij be

De vraag of een stof als afval of grondstof moet worden gekwalificeerd is voor de recyclingbranche van eminent belang. Productie-technisch gezien doet de benaming er weliswaar niet veel toe, maar als sprake is van een afvalstof valt de be-/verwerking ervan in een productieproces binnen ingrijpende wettelijke kaders. Hoe blijft de recyclingbranche uit de greep van de afvalstoffenwetgeving?

DOOR MR. RON LAAN

What's in a name?, lijkt een logische reactie als het vraagstuk afvalstof-grondstof aan de orde komt. Toch betreft het hier zeker geen academische discussie. De uitkomst van de vraag afvalstof of grondstof bepaalt namelijk het wettelijk kader waaronder productieprocessen worden gereguleerd. En de wetgeving over afvalstoffen is ingewikkeld, omvangrijk en ingrijpend. Het is ondernemers dan ook heel wat waard als de discussie over de inzet van bepaalde materialen uitmondt in de kwalificatie grondstof. De recyclingbranche worstelt al jaren met het probleem van afvalstof of grondstof. Dat heeft geleid tot een omvangrijke stroom jurisprudentie over het onderwerp. Toch is het niet eenvoudig om op basis van alle gerechtelijke uitspraken een blauwdruk vast te stellen. Het lijkt wel alsof de vraag afvalstof-grondstof zich slechts van geval tot geval laat beoordelen.

In een speciale bijlage van het MJP II, het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II van juni 1997, dat dezer dagen door de Provinciale Staten van de twaalf provincies als beleidsplan wordt vastgesteld, is een leidraad opgenomen voor de beoordeling of de afvalstoffenwetgeving wel of niet van toepassing is. Het is raadzaam voor ondernemers om deze bijlage als eerste te lezen. Immers, als de uitkomst van de toets is dat geen sprake is van afvalstoffen in het productieproces, dan kan het lijvige MJP II terzijde worden gelegd omdat het afvalbeleid niet van toepassing is.



Bij de huisvuilscheidingsinstallatie in Amersfoort wordt huishoudelijk afval op een band gevoerd (foto boven) en gescheiden in verschillende fracties (foto midden). De verschillende deelstromen (foto onder) kunnen weer als grondstof worden ingezet.

oordelen van vraagstuk

Het juk

Uitgangspunt voor de leidraad in het MJP II is het openingsartikel van de Wet milieubeheer (art. 1.1, eerste lid), waarin afvalstoffen worden gedefinieerd als: 'alle stoffen preparaten of andere producten, waarvan de houder zich - met het oog op de verwijdering daarvan - ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'. Het MJP II gaat ervan uit dat in ieder geval sprake is van een afvalstof als een stof wordt verwijderd in een installatie die is bestemd voor het verwijderen van afvalstoffen. Ingeval van composteren, verbranden, sorteren en dergelijke kan het bedrijfsleven niet onder het juk van de afvalstoffenwetgeving uitkomen. In de overige gevallen gelden de volgende vragen:

- * Kan de stof, gelet op de herkomst, een afvalstof zijn?;
 - * Is sprake van rechtstreekse afgifte aan de toepasser van de stof?;
 - * Vindt volledige toepassing plaats?;
 - * Zijn er extra behandelingen/voorzieningen nodig?;
 - * Zijn de milieugevolgen gelijkwaardig in vergelijking met toepassing van primaire stoffen of passend binnen de verleende vergunning(en)?;
 - * Wordt een toepasbaar product gemaakt?;
- Aan de hand van deze checklist wordt beoordeeld of sprake is van een afvalstof of niet. Deze criteria zijn ontleend aan de notitie 'Herziening criteria afvalstof/grondstof' van het Interprovinciaal Overleg uit 1995. Deze criteria hebben geen betrekking op het toepassen van bouwstoffen als bedoeld in het Bouwstoffenbesluit.

Beperkingen

Het is overigens begrijpelijk dat het bedrijfsleven in veel gevallen niet zit te wachten op de kwalificatie afvalstof. Dit zou omvangrijke beperkingen met zich meebrengen. Zo gelden vergunningen voor afvalstoffenverwerkende inrichtingen maximaal tien jaar en worden aanvragen bovendien getoetst op doelmatigheid. Verder ligt de verplichting tot het maken van een Milieu-Effectrapport op de loer. Daarnaast gelden allerlei administratieve verplichtingen voor de afgifte en ontvangst van afvalstoffen.

Als een ondernemer wil weten of een gebruikte stof onder de afvalstoffenwetgeving valt, dient hij schriftelijk om uitleg te vragen aan Gedeputeerde Staten. Zo'n verzoek moet vergezeld gaan van gegevens over de toepassing van het materiaal. Als het gaat om in-, uit- of doorvoer van afvalstoffen is het Ministerie van VROM aangewezen om deze vraag te beantwoorden. Een niet-van-toepassing-verklaring geldt maximaal vijf jaar. De makers van het MJP II hebben beoogd dat een door de overheid gegeven verklaring over het niet van toepassing zijn van de afvalstoffenwetgeving in beginsel moet worden aangemerkt als een beschikking. Derhalve is zo'n uitspraak vatbaar voor bezwaar en beroep, al is nog niet geheel duidelijk of de rechter dezelfde gedachtengang volgt.

Europese rechter

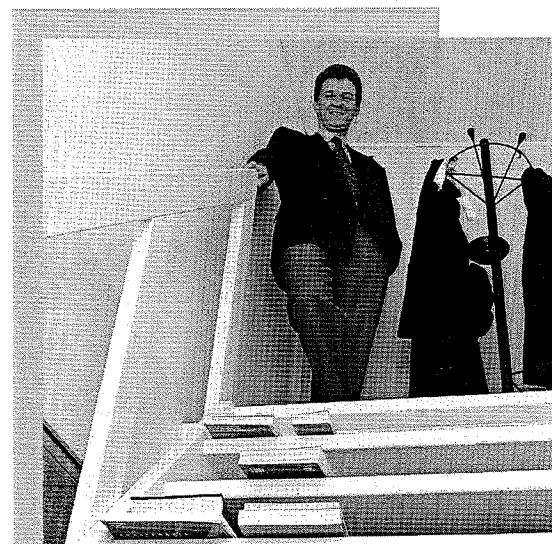
Eind november vorig jaar heeft de Afdeling bestuursrechtspraak aanleiding gezien in twee procedures zogeheten prejudiciële vragen voor te leggen aan het Europese Hof van Justitie. Tegen de achtergrond van de op dit punt geldende Europese regels dient het Hof van Justitie aan te geven wanneer sprake is van een afvalstof. De uitspraak in deze kwesties laat voorlopig nog op zich wachten. Betwifteld moet worden of het Hof van Justitie uiteindelijk het bedrijfsleven tegemoet komt.

Medio vorig jaar heeft het Hof zich namelijk al uitgesproken in een Italiaanse kwestie. Het Hof stelde vast dat van het Europeesrechtelijke begrip afvalstoffen niet zijn uitgezonderd stoffen of voorwerpen die voor hergebruik geschikt zijn. Overigens past deze uitspraak binnen eerdere jurisprudentie van het Hof. Deze voor de recyclingbranche ongunstige rechtspraak is terug te voeren op de definitie van afval.

Op EG-niveau is het afvalbegrip ruimer; er is sprake van een dikke Afvalstoffen-catalogus. Dit heeft gevolgen voor het Nederlandse beleid. Immers, Europees recht gaat boven nationaal recht. Het Hof overweegt bijvoorbeeld in de uitspraak van medio vorig jaar dat de gemeenschappelijke definitie van afvalstoffen (uit de Afvalstoffenrichtlijn van 1975) ook rechtstreeks van toepassing is op het vervoer

van afvalstoffen binnen een lidstaat. De Nederlandse overheid zou er goed aan doen deze hint te onderzoeken in het kader van de uitwerking van het advies van de commissie-Epema over het opheffen van de provinciale grenzen bij afvaltransporten.

Het Hof van Justitie plakt derhalve snel het etiket afvalstof op ingezette materialen. Of de leidraad van het MJP II in dit licht stand kan houden is dan ook de vraag. De Nederlandse overheid streeft naar een soepeler omgang met het begrip afvalstof, maar de vraag is of dit mogelijk is onder invloed van de bestaande klemmende EG-bepalingen. Weliswaar biedt de Nederlandse aanpak ruimte voor technologische vooruitgang, maar het risico bestaat dat de rechter hier uiteindelijk een stokje voor steekt. Waar veelal de Europeesrechtelijke aanpak gunstiger is voor het bedrijfsleven, komt 'Europa' hier minder goed van pas. ■



De auteur van dit artikel, mr R.G.J. Laan, is advocaat bij Van Diepen Van der Kroef Lenior Advocaten te Hoorn en gespecialiseerd in afvalstoffenrecht. Dit is het laatste artikel van een serie van drie die Laan schreef naar aanleiding van het MJP II. Deel I en deel II verschenen vorig jaar in de nummers 7 en 8 van Magazine Recycling Benelux.