



> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

T.a.v. dhr. [REDACTED]

**Bestuurskern**

Dir. Duurzaam Leefomg en Circ  
Economie / Cluster C

**Contactpersoon**

[REDACTED]  
Senior beleidsmedewerker

T  
E

**Ons kenmerk**

IENW/BSK-2020/85707

Datum 24 juli 2020  
Betreft Rechtsoordeel bijproduct suikerbietenpunten

Geachte heer [REDACTED],

Naar aanleiding van uw verzoek om middels een rechtsoordeel te beoordelen of er in uw situatie sprake is van een bijproduct voor suikerbietenpunten en daarmee niet van een afvalstof, bericht ik u als volgt.

**Uw verzoek**

U heeft op 13 juni 2016 via de webtoets "Afval of Grondstof" van Rijkswaterstaat verzocht om middels een oordeel vast te stellen of bij suikerbietenpunten van de [REDACTED] sprake is van een bijproduct en daarmee niet van een afvalstof. Uw verzoek betreft suikerbietenpunten afkomstig van het verwerken van suikerbieten en bestemd voor vergisting, waarbij uiteindelijk digestaat ontstaat dat ter vervanging van een meststof uitgereden kan worden. Op 15 juni 2016 heeft u een ontvangstbevestiging ontvangen.

Voor de beoordeling van het verzoek heeft u informatie geleverd via de zojuist aangehaalde webtoets "Afval of Grondstof". Verder heeft u per e-mail op aanvullende vragen geantwoord, te weten op 12, 15 en 21 juli 2016, 16 augustus 2017, 9 augustus 2018, 18 oktober 2018, 3 april 2019 en 8 augustus 2019. Daarnaast is er op meerdere momenten telefonisch contact geweest. Er is tevens advies ingewonnen bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna "NVWA"), de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna "ILT"), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna "RIVM") en de (regionale) omgevingsdiensten.

Op basis van de ingewonnen gegevens en het bestaand beoordelingskader, volgt hierna een beschrijving van het proces van [REDACTED] met betrekking tot suikerbietenpunten, het algemeen beoordelingskader, de beoordeling van uw verzoek en, tot slot, het oordeel.

**Procesbeschrijving suikerbietenpunten**

Onderstaande omschrijving van het proces ten aanzien van suikerbietenpunten is gebaseerd op de gegevens die door de verzoeker zijn aangeleverd.

#### Aard, herkomst en productie suikerbietenpunten

De suikerbietenpunten komen vrij bij het verwerken van suikerbieten tot suiker, bietenpulp, melasse, betacal (kalkmeststof) en andere plantaardige stromen. De suikerbieten worden na aanlevering bij de fabriek gewassen, waarbij de bieten worden gereinigd en de aanhangende grond van de bieten wordt gespoeld. Bij dit wassen breken kleine stukjes biet af, de suikerbietenpunten. Deze worden afgezeefd en apart opgeslagen. In het vervolgproces worden de suikerbieten tot suiker en andere stromen verwerkt.

#### Toepassing suikerbietenpunten

De suikerbietenpunten worden na opslag via een tussenhandelaar geleverd aan diverse vergistingsinstallaties waar de suikerbietenpunten samen met andere stoffen worden verwerkt tot biogas en digestaat dat als meststof toegepast wordt.

#### **Algemeen beoordelingskader**

Een bijproduct is per definitie geen afvalstof. Het begrip afvalstof is gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna "Wm"):

*Alle stoffen, preparaten [mengsels] of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.*

Het kernelement "zich ontdoen" is niet nader gedefinieerd in de wet. Wel blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "HvJ EU") dat dit begrip dient te worden uitgelegd door alle omstandigheden van het geval in aanmerking te nemen. Hierbij dient onder meer te worden gelet op de tweeledige milieudoelstelling van het afvalstoffenrecht, zoals verwoord in artikel 1 van Richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen (hierna "Kaderrichtlijn afvalstoffen" of "Kra"):

- Voorkoming en vermindering van afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer; en
- Beperking van de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen en de verbetering van de efficiëntie van dergelijk gebruik.

Voor het kunnen aanmerken van een stof, mengsel of voorwerp (hierna "materiaal") als bijproduct en daarmee niet als afvalstof, moet worden voldaan aan hetgeen is bepaald in artikel 1.1, zesde lid, vierde volzin, van de Wm:

*Als afvalstoffen worden in elk geval niet aangemerkt stoffen, mengsels of voorwerpen die bijproducten zijn in de zin van artikel 5 van de kaderrichtlijn afvalstoffen [Richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen], indien deze bijproducten voldoen aan de in dat artikel gestelde voorwaarden en aan de in een krachtens dat artikel van de kaderrichtlijn afvalstoffen vastgestelde uitvoeringsmaatregel [Europese bijproductcriteria] of in een regeling van Onze Minister daartoe aangegeven [nationale bijproduct] criteria.*

Als er Europese noch nationale bijproductcriteria zijn vastgesteld, zal de bijproductstatus rechtstreeks aan de voorwaarden in artikel 5, eerste lid, van de Kra kunnen worden getoetst.

Artikel 5, eerste lid, van de Kra spreekt van een bijproduct wanneer een materiaal *“het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp [d.w.z. het materiaal]”* en daarbij voldoet aan vier bijkomende voorwaarden, zoals hieronder uiteengezet.

De door de Europese Commissie uitgebrachte *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste* van juni 2012 (hierna “Guidance”) gebruikt de term “productieresidu” voor materialen die vrijkomen uit een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van dat materiaal. Een beoordeling als bijproduct kan dus enkel betrekking hebben op zulke productieresiduen.

Daarbovenop kan krachtens artikel 5, eerste lid, van de Kra een productieresidu alleen als bijproduct worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a) *het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;*
- b) *de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is;*
- c) *de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en*
- d) *verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.*

Voor suikerbietenpunten zijn momenteel noch een Europese uitvoeringshandeling, noch een Nederlandse ministeriële regeling van kracht die criteria bepalen op basis waarvan een bijproduct status kan worden toegekend. Dit betekent voor het specifieke geval van de bietenpunten van [REDACTED] een toetsing zal moeten plaatsvinden op basis van de in artikel 5, eerste lid, van de Kra gestelde voorwaarden.

Specifiek voor een rechtsoordeel over suikerbietenpunten is verder in ieder geval nog de Meststoffenwet van toepassing. Ook zijn het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (hierna “LAP3”), de Leidraad Afvalstof of Product<sup>1</sup> (versie 1.1) en de EVOA relevant.

#### **Gewijzigde Kra**

De Kra is op 30 mei 2018 herzien (Richtlijn 2018/851). Omdat deze wijzigingen nog niet in Nederlandse wetgeving zijn omgezet, zoals in de Wm, geldt momenteel nog de onveranderde Kra. De verwijzingen naar de Kra die in dit rechtsoordeel staan, betreffen dan ook die oudere versie (i.e. die van vóór 30 mei 2018). Ook wanneer de wijzigingen van kracht worden heeft dit geen invloed op de uitkomst van dit rechtsoordeel, omdat er niets wezenlijks is veranderd aan de voorwaarden voor de status van bijproduct.

Let wel: wanneer de Verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (oftewel de “Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen” of “EVOA”) naar de Kra verwijst, geldt de herziene versie van de Kra al wel.

<sup>1</sup> Zie voor de Leidraad Afvalstof of Product: <https://lap3.nl/achtergrond/documenten/beleid/>

### **Beoordeling van het verzoek**

Hier wordt zoals verzocht beoordeeld of op basis van de gegevens zoals boven omschreven, het voldoende zeker is dat in dit specifieke geval sprake is van de een bijproduct en daarmee niet van een afvalstof.

*Is sprake van een materiaal dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van dat materiaal?*

Bietenpunten komen vrij bij het produceren van suiker en andere stromen uit suikerbieten. De bietenpunten komen vrij zonder dat dit in de eerste plaats de bedoeling is van het productieproces.

Op basis van bovenstaande beschouwing, constateer ik dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

*Voorwaarden van Artikel 5, eerste lid, van de Kra*

*Voorwaarde (a): Is het zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt?*

U geeft aan dat de suikerbietenpunten verhandeld worden door middel van een tussenhandelaar [REDACTED]. In deze branche is het gebruikelijk om te werken met een tussenhandelaar. [REDACTED] maakt jaarlijks afspraken met betrekking tot het af te nemen volume en de prijs. U heeft een mailwisseling tussen [REDACTED] en [REDACTED] geleverd met betrekking tot de jaarlijkse afspraken, daarnaast heeft u een aantal facturen overlegd. Hieruit blijkt dat er een markt is voor de bietenpunten. Daarnaast heeft u per e-mail inzicht gegeven in de aan [REDACTED] geleverde hoeveelheden bietenpunten in 2015, 2016 en 2017. Ook hieruit blijkt dat er een duidelijke markt is voor bietenpunten die al jaren bestaat.

[REDACTED] verzorgt het transport vanaf [REDACTED] en levert vervolgens de suikerbietenpunten aan de afnemers. De bietenpunten worden tussentijds niet opgeslagen bij derden. Afhankelijk van vraag en aanbod worden de bietenpunten aan verschillende afnemers (vergisters) geleverd. Tussen [REDACTED] en afnemers worden geen contracten gesloten. [REDACTED] heeft verklaard aan [REDACTED] dat de suikerbietenpunten alleen geleverd worden aan vergistingsinstallaties die slechts stoffen van de limitatieve lijst van bijlage Aa IV, categorie 1 A-G van de Uitvoeringsregeling van de Meststoffenwet inzetten als co-substraat, zodat het uiteindelijke digestaat dat zal ontstaan als meststof kan worden toegepast.

Ik merk op dat momenteel [REDACTED] [REDACTED] betaalt voor de afname van de bietenpunten. Het (vooralsnog) ontbreken van een positieve economische waarde is een aanwijzing dat sprake is van een last en dus een afvalstof, maar betekent dat niet per definitie. Uit de verstrekte informatie blijkt in elk geval dat het zeker is dat de bietenpunten zullen worden gebruikt als materiaal voor vergisting.

Op basis van bovenstaande beschouwing, constateer ik dat aan voorwaarde (a) wordt voldaan.

*Voorwaarde (b): Kan de stof of het voorwerp onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is?*

[REDACTED] heeft aangegeven dat het gebruikelijk is dat het materiaal door verschillende typen vergistingsinstallaties wordt verwerkt.

De inzet van suikerbietenpunten vereist in deze typen installaties geen andere behandeling dan gangbaar is bij vergisten. Voorafgaand aan de invoer van bietenpunten in een vergistingstank, kan sprake zijn van bepaalde behandelingen, zoals menging met andere stoffen en mechanische bewerking zoals vermaling. Het gaat om behandelingen die in de praktijk van het vergisten gangbaar zijn.

Op basis van bovenstaande beschouwing, constateer ik dat aan voorwaarde (b) wordt voldaan.

*Voorwaarde (c): Is de stof of het voorwerp geproduceerd als een integraal onderdeel van het productieproces?*

Uit de procesinformatie blijkt dat de suikerbietenpunten ontstaan bij de gangbare, normaal beheerste uitvoering van het proces bij S [REDACTED]. Om de suikerbietenpunten klaar te maken voor transport worden deze gezeefd en opgeslagen. De suikerbietenpunten ondergaan geen aparte bewerking bij het productieproces.

Op basis van bovenstaande beschouwing, constateer ik dat aan voorwaarde (c) wordt voldaan.

*Voorwaarde (d): Is verder gebruik rechtmatig, m.a.w. voldoet de stof aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal verder gebruik niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid?*

Achtereenvolgend wordt hieronder gekeken naar de regelgeving rondom co- en mono-vergistingsmateriaal en het gebruik van digestaat, mogelijk andere relevante regelgeving en tot slot de hoogwaardigheid van de verwerking (vergisting).

De Uitvoeringsregeling Meststoffenwet regelt de toelating van stoffen voor co- en monovergisting en de toepassing van digestaat.

In de Uitvoeringsregeling van de Meststoffenwet is bepaald dat digestaat alleen als meststof kan worden toegepast als het ontstaat bij vergisting van stoffen (co-substraten) die op de limitatieve lijst van bijlage Aa IV categorie 1 A-G van de Uitvoeringsregeling van de Meststoffenwet zijn vermeld. Op deze zogeheten 'Aa-lijst' staan stoffen waarvan het College deskundigen meststoffenwet (CDM) heeft geconcludeerd dat er geen landbouwkundige of milieukundige bezwaren bestaan. In het geval van co-vergisting beoordeelt het CDM ook of het toevoegen van de stof aan dierlijke mest niet leidt tot een hogere belasting met ongewenste stoffen. In het geval van mono-vergisting beoordeelt het CDM of het resulterende digestaat voldoet aan de milieukundige eisen voor meststoffen op basis van de Meststoffenwet en geen risico's oplevert voor mens, dier, plant en milieu. Bij de beoordeling van het CDM wordt tevens gelet op verontreinigende stoffen, zoals gewasbeschermingsmiddelen, slecht afbreekbare bestanddelen, onkruidzaden en ziekteverwekkende micro-organismen (pathogenen). Ook factoren zoals stankoverlast die het materiaal kan veroorzaken spelen een rol in de beoordeling. Digestaat dat ontstaat na vergisting met stoffen die niet zijn opgenomen in deze Aa-lijst of digestaat dat is ontstaan door het vergisten van minder dan 50% dierlijke meststoffen, wordt niet als meststof gezien en kan daarom niet als mest worden uitgereden op het land. Het stortverbod uit hoofdstuk 10 van de Wet

milieubeheer is van toepassing op dit materiaal. Bietenpunten staan op de Aa-lijst en mogen dus als materiaal gebruikt worden voor mono- en co-vergisting.

Om te borgen dat eindverwerking conform de geldende regelgeving geschiedt heeft [REDACTED] schriftelijk verklaard aan [REDACTED] dat alleen suikerbietenpunten worden geleverd aan vergistingsinstallaties die stoffen van de limitatieve lijst Aa IV, categorie 1 A t/m G van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet inzetten als cosubstraat, zodat het uiteindelijke digestaat dat zal ontstaan, conform de meststoffenregelgeving geschikt is als meststof en als dusdanig kan worden toegepast. Daarnaast heeft [REDACTED] verklaard dat zij haar afnemers heeft geïnstrueerd de geldende regelgeving met betrekking tot vergisting en toepassing van het cosubstraat (digestaat) in acht te nemen. De Nvwa is toezichthouder voor het toepassen van digestaat als meststof.

Voorwaarde (d) houdt in dat ook gekeken moet worden naar de rechtmatigheid van het gevormde biogas. Dit wordt doorgaans verstoekt in een warmtekrachtinstallatie, waarmee warmte en elektriciteit worden geproduceerd. Indien het gevormde biogas wordt opgewerkt tot biogas van aardgaskwaliteit gelden aanvullende eisen met betrekking tot samenstelling en kwaliteit. Er zijn geen aanwijzingen dat door de vergisting van de bietenpunten een biogas ontstaat dat een specifieke behandeling nodig heeft, anders dan gebruikelijk voor biogas.

Ik heb ook gekeken naar het risico dat de bietenpunten van [REDACTED] gehalten gewasbeschermingsmiddelen bevatten die hoger zijn dan waarmee de CDM rekening heeft gehouden, of extra giftige, verboden middelen. Het digestaat zou dan alsnog milieurisico's kunnen opleveren. Het RIVM heeft aangegeven dat de concentratie gewasbeschermingsmiddelen 'op' een landbouwproduct (zoals bijvoorbeeld op de schil van suikerbieten) groter kan zijn dan in het product zelf. [REDACTED] en de leveranciers van suikerbieten werken met een voedselveiligheid certificaat. [REDACTED] neemt alleen suikerbieten aan van telers die over het certificaat beschikken. Het certificaat beperkt o.a. het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Een extern bedrijf voert audits uit om te toetsen of bedrijven aan de eisen van het certificaat voldoen. Als er uit de audit blijkt dat een bedrijf niet voldoet, wordt het certificaat ingetrokken en kan het bedrijf niet aan [REDACTED] leveren. Het certificaat is niet verplicht vanuit wet- en regelgeving. Wel zijn er bepaalde eisen in de wet waar de Nvwa steekproefsgewijs op toetst. Het certificaat gaat verder dan wat er door wet- en regelgeving wordt geëist. Hieruit concludeer ik dat er maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat suikerbieten met excessieve hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen worden behandeld of met middelen die niet zijn toegestaan.

Ik heb geen aanwijzingen dat er met betrekking tot het gebruik van bietenpunten in vergistingsinstallaties, naast hierboven besproken risico's, nog andere aandachtspunten zijn in relatie tot risico's van de bietenpunten voor milieu- en gezondheidsbescherming.

Bij het bepalen of de beoogde toepassing van de bietenpunten geen ongunstig effect voor het milieu heeft, wordt tenslotte ook gekeken naar de bijbehorende minimumstandaard in Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3). Indien de bietenpunten de status "afvalstof" zouden hebben, zou de verwerking moeten voldoen aan deze minimumstandaard. Wanneer een laagwaardiger toepassing wordt gegeven dan de minimumstandaard, is het in het licht van de doelstellingen in artikel 1 van de Kra gerechtvaardigd om de bietenpunten, ondanks dat het voldoet aan de overige

voorwaarden, toch als afvalstof te kwalificeren om via LAP3 af te kunnen dwingen dat het materiaal voldoende hoogwaardig verwerkt wordt. De in LAP3 opgenomen minimumstandaarden gelden immers alleen voor afvalstoffen. In het geval de beoogde toepassing van de bietenpunten reeds voldoet aan de voorgeschreven minimumstandaard, is er in het licht van de afvalhiërarchie geen reden om de bietenpunten te kwalificeren als afval.

Voor bietenpunten is sectorplan 7, gescheiden ingezameld/afgegeven organisch bedrijfsafval, uit LAP3 van toepassing. De minimumstandaard hiervoor is composteren met het oog op recycling of vergisten met gebruik van het gevormde biogas als brandstof en met aerobe droging/narijping van het digestaat voor gebruik als meststof (hetgeen als recycling wordt aangemerkt). De toepassing die [REDACTED] beoogt voldoet daarmee aan de gestelde standaard in het sectorplan.

Op basis van bovenstaande beschouwing, constateer ik dat aan voorwaarde (d) wordt voldaan.

#### **Oordeel**

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat de suikerbietenpunten die [REDACTED] aan [REDACTED] levert als bijproduct kunnen worden aangemerkt en dat daarmee geen sprake is van een afvalstof in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Ik wijs u erop dat mijn oordeel in beginsel alleen betrekking heeft op suikerbietenpunten in samenhang met het hiervoor beschreven proces van [REDACTED] met inbegrip van de in uw verzoek voorgelegde bewerking en toepassing van suikerbietenpunten, verifieerbaar voor het bevoegd gezag.

De in dit rechtsoordeel gegeven uitleg van het beoordelingskader kan daarnaast worden gebruikt als handvat voor de beoordeling van mogelijke andere, soortgelijke situaties.

Dit rechtsoordeel is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het heeft een informatief karakter en kan als zodanig door u worden ingebracht bij beoordelingen en beschikkingen door het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is ten aanzien van uw activiteiten.

In het geval dat suikerbietenpunten worden geëxporteerd, geldt onverminderd de Verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (oftewel de "Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen" of "EVOA") indien de bevoegde buitenlandse autoriteiten het product aanmerken als afvalstof.

Verder wijs ik u erop dat er nog andere dan de in dit document genoemde wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleid van toepassing kan zijn op suikerbietenpunten en [REDACTED]. U bent zelf verantwoordelijk om na te gaan waaraan u verder moet voldoen.

Ik attendeer u er tevens op dat mijn oordeel op enig moment door gewijzigde feiten of omstandigheden of nieuwe wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleid achterhaald kan zijn. In dat geval geldt dit rechtsoordeel niet meer. Het is uw verantwoordelijkheid om op de hoogte te blijven van zulke wijzigingen.

Ten slotte deel ik u mede dat dit document ter informatie voor derden zal worden gepubliceerd.<sup>2</sup> Dit gebeurt zonder vermelding van persoonsnamen. Daarnaast worden in principe ook de aangehaalde rechtspersonen geanonimiseerd. Indien u wenst, kunt u binnen veertien dagen na het ontvangen van dit rechtsoordeel verzoeken om de aangehaalde rechtspersonen niet te anonimiseren.<sup>3</sup>

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,  
namens deze,  
DE DIRECTEUR DUURZAME LEEFOMGEVING EN CIRCULAIRE ECONOMIE,



mevr. drs. E.E. de Kleuver

---

<sup>2</sup> Op <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval>.

<sup>3</sup> [Rijkswaterstaat, t.a.v. Dhr. ██████████, ██████████].