



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

t.a.v. [redacted]

Bestuurskern

Dir. Duurzame Leefomgeving
en Circulaire Economie

Contactpersoon

[redacted]
Senior beleidsmedewerker

T +31(0) [redacted]

Ons kenmerk

IENW/BSK-2021/203186

Datum 30 juli 2021
Betreft Verzoek rechtsoordeel bijproduct papiersnippers van
productie gipskartonplaten

Geachte [redacted],

Naar aanleiding van uw verzoek om middels een rechtsoordeel te beoordelen of er in uw situatie sprake is van de bijproductstatus van papierresten (snippers) die vrijkomen bij de productie van gipskartonplaten, bericht ik u als volgt.

Uw verzoek

Op 3 mei 2019 heeft u via de webtoets "Afval of Grondstof" van Rijkswaterstaat verzocht om een zienswijze te geven over de vraag of in de situatie van [redacted] sprake is van de bijproductstatus van papiersnippers die vrijkomen bij de productie van gipskartonplaten.

Het verzoek betreft volgens het ingevulde formulier van de webtoets materiaal dat bij de productie van gipskartonplaten vrijkomt. Uit de bij het verzoek gevoegde bijlagen en ook uit de aanvullende gegevens blijkt echter dat het gaat om papier dat afkomstig is van de recycling van afvalgips van derden. Omdat het papier het resultaat is van de verwerking van afvalstoffen, kan er geen sprake zijn van een bijproduct. Uw aanvraag zou om die reden stranden. Om aan uw aanvraag tegemoet te komen, beschouwen wij uw verzoek als een verzoek om een beoordeling te geven over de vraag of in dit geval sprake is van de eindeafvalstatus van de papiersnippers.

Op 1 augustus 2019 heeft u een ontvangstbevestiging ontvangen.

Voor de beoordeling van het verzoek heeft u informatie geleverd via de zojuist aangehaalde webtoets "Afval of Grondstof". Op 17 december 2020 bent u door Rijkswaterstaat verzocht aanvullende gegevens te verstrekken met betrekking tot de afzet(mogelijkheden) en de kwaliteit van de papiersnippers. Op 15 februari 2021 heeft Rijkswaterstaat u een herinnering gestuurd. Op 19 maart 2021 heeft u per e-mail aangegeven dat u nog geen afnemer(s) voor de papiersnippers heeft gevonden. U heeft geen gegevens over de kwaliteit van de papiersnippers aangeleverd. Herinneringen en uitleg van de geldende wetgeving door Rijkswaterstaat in april en mei 2021 hebben eveneens niet geleid tot aanvulling van het verzoek. Op 3 mei 2021 bent u er door Rijkswaterstaat op gewezen dat

een onvolledig verzoek niet kan leiden tot een positief oordeel en bent u in de gelegenheid gesteld uw verzoek in te trekken. Van deze mogelijkheid wilt u geen gebruik maken.

Dit betekent dat ik uw verzoek beoordeel op basis van een onvolledig dossier.

Op basis van uw verzoek en het bestaande beoordelingskader, volgt hierna een beschrijving van het proces van [REDACTED] met betrekking tot papiersnippers afkomstig uit de recycling van afvalgips, het algemeen beoordelingskader, de beoordeling van uw verzoek en, tot slot, de conclusie over de status van het materiaal.

Bestuurskern
Dir. Duurzame Leefomgeving
en Circulaire Economie

Datum
30 juli 2021

Ons kenmerk
IENW/BSK-2021/203186

Procesbeschrijving papiersnippers

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

[REDACTED] houdt zich bezig met de productie van gipskartonplaten. Een aantal jaren geleden is het plan opgevat om afvalgips van derden te gaan recyclen. Het door [REDACTED] in te nemen afvalgips kan afkomstig zijn van afval dat vrijkomt bij bouw- en sloopwerkzaamheden of van andere gipsproducten. Het afvalgips wordt binnen de inrichting gemalen. Vervolgens worden papier en gips zoveel mogelijk van elkaar gescheiden met behulp van een zeef. Het gips wordt ingezet in het eigen productieproces. Voor de papiersnippers moet een toepassing buiten het bedrijf worden gevonden. Op dit moment worden de papiersnippers afgevoerd naar een afvalverbrandingsinstallatie.

Algemeen beoordelingskader

Het vertrekpunt voor de beoordeling of een stof, mengsel of voorwerp (hierna: "materiaal") de einde-afvalstatus kan verkrijgen, is dat het materiaal ter zake een afvalstof is (geweest). Het begrip afvalstof is gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: "Wm"):

Alle stoffen, 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 o.a. tevens te worden gelet op de tweeledige milieudoelstelling van het afvalstoffenrecht, zoals verwoord in artikel 1 van Richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen (hierna: de 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 materiaal als einde-afval moet worden voldaan aan hetgeen hierover is vastgelegd. Indien er Europese of nationale einde-afvalcriteria zijn vastgesteld, moet de einde-afvalstatus worden beoordeeld op basis van deze einde-afvalcriteria. Als er geen einde-afvalcriteria zijn

vastgesteld kan de status van een afvalstof worden bepaald op basis van artikel 1.1, achtste lid van de Wm:

Afvalstoffen die een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing hebben ondergaan, worden niet langer als afvalstoffen beschouwd, indien zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

a. de stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;

b. er is een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen;

c. de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en

d. het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Bestuurskern
Dir. Duurzame Leefomgeving
en Circulaire Economie

Datum
30 juli 2021

Ons kenmerk
IENW/BSK-2021/203186

Voor papiersnippers afkomstig van de recycling van gips zijn momenteel noch in een Europese verordening, noch in een Nederlandse ministeriële regeling einde-afvalcriteria vastgelegd die het moment bepalen waarop de einde-afvalstatus kan worden verkregen. Dit betekent dat er van geval tot geval een beoordeling zal moeten plaatsvinden op basis van artikel 1.1, achtste lid, van de Wm.

Voor een rechtsoordeel over de papiersnippers zijn in ieder geval de in Nederland geldende wet- en regelgeving van toepassing en specifiek zijn verder nog van toepassing het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (hierna: LAP3) en de Leidraad Afvalstof of Product¹ (versie 1.2).

Beoordeling van het verzoek

Hieronder wordt beoordeeld of op basis van de gegevens zoals boven omschreven, het voldoende zeker is dat in dit specifieke geval sprake is van de einde-afvalstatus van papiersnippers afkomstig van de recycling van afvalgips en daarmee niet meer van de afvalstofstatus.

Is het uitgangspunt een afvalstof?

Een eerste primaire voorwaarde voor het verwerven van de einde-afvalstatus is dat het ingangsmateriaal in kwestie een afvalstof is.

Voor de behandeling van dit oordeel ga ik ervan uit dat de voormalige houders van gips zich daarvan hebben ontdaan. Met andere woorden, [REDACTED] maakt in het verwerkingsproces gebruik van afvalstoffen. Dat sprake is van de verwerking van afvalgips wordt ook in het verzoek aangegeven.

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

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

Is er sprake van nuttige toepassing?

Een tweede primaire voorwaarde voor het verwerven van de einde-afvalstatus is dat de afvalstof een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan.

Het gips wordt visueel gecontroleerd op verontreinigingen. Alleen gipsafval dat niet zichtbaar is verontreinigd wordt binnen de inrichting geaccepteerd. Vervolgens wordt het ingangsmateriaal vermalen en gescheiden in een gipsfractie en een papierfractie.

Maar uit het verzoek blijkt nergens dat de papiersnippers ander materiaal in de betrokken installatie, of de ruimere economie vervangt of geschikt is om te kunnen vervangen.

Op basis van bovenstaande beschouwing, beoordeel ik dat aan **niet** deze voorwaarde wordt voldaan.

Voorwaarden van artikel 1.1, achtste lid, van de Wm

Voorwaarde (a): is het materiaal bestemd om te worden gebruikt voor een specifiek doel?

De bedoeling is dat de papiersnippers weer op de markt worden gezet. In het verzoek en de aanvullende gegevens staat dat nog geen toepassing(en) of afnemer(s) bekend zijn.

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

Voorwaarde (b): Is er een markt voor of vraag naar het materiaal?

Er is op dit moment geen sprake van een markt voor de papiersnippers, omdat u sinds uw verzoek in mei 2019 nog steeds geen (mogelijke) afnemer hebt gevonden.

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

Voorwaarde (c): Voldoet het materiaal aan de technische voorschriften voor het specifieke doel en aan de voor het product geldende wetgeving en normen?

Het is niet duidelijk aan welke wetgeving en technische voorschriften de papiersnippers moeten voldoen, omdat niet bekend is op welke wijze de papiersnippers zullen worden toegepast.

Daarnaast bevatten uw verzoek en de aanvullingen daarop, ondanks verzoeken daartoe, geen gegevens over de kwaliteit van de papiersnippers. In het verzoek staat enkel dat er calcium (van het gips) in de papiersnippers aanwezig is.

Op basis van bovenstaande beschouwing, beoordeel ik dat **niet** kan worden vastgesteld of aan voorwaarde (c) wordt voldaan.

Voorwaarde (d): Heeft het gebruik van het materiaal over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid?

Bestuurskern

Dir. Duurzame Leefomgeving
en Circulaire Economie

Datum

30 juli 2021

Ons kenmerk

IENW/BSK-2021/203186

Het is niet mogelijk te beoordelen of sprake zal (kunnen) zijn van ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid, omdat niet bekend is op welke wijze de papiersnippers zullen worden toegepast.

Op basis van bovenstaande beschouwing, beoordeel ik dat **niet** kan worden vastgesteld of aan voorwaarde (d) wordt voldaan.

Bestuurskern

Dir. Duurzame Leefomgeving
en Circulaire Economie

Datum

30 juli 2021

Ons kenmerk

IENW/BSK-2021/203186

Conclusie

Op grond van het bovenstaande concludeer ik dat voor papiersnippers afkomstig van de recycling van afvalgips niet kan worden vastgesteld dat het materiaal de einde-afvalstatus heeft. Dit betekent dat nog steeds sprake is van afvalstoffen in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wm.

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

Deze conclusie is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht dat de status van uw materiaal vaststelt voor Nederlandse of andere Europese autoriteiten. 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 de papiersnippers worden geëxporteerd, geldt onverminderd Verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (de "EVOA"). Dat betekent dat het de bevoegde autoriteiten vrij staat het materiaal aan te merken 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 papierresten die vrijkomen bij de productie van gipskartonplaten. U bent zelf verantwoordelijk om na te gaan waaraan u moet voldoen.

Ten slotte deel ik u mede dat dit document ter informatie voor derden zal worden gepubliceerd.² Dit gebeurt zonder vermelding van persoonsnamen. Daarnaast worden 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.³

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



Drs. E.E. de Kleuver

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

³ [Rijkswaterstaat, t.a.v. _____, _____].