



> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

T.a.v. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

**Bestuurskern**

Dir. Duurzaam Leefomgeving en  
Circulaire Economie / Cluster C

**Contactpersoon**

[REDACTED]  
Senior beleidsmedewerker

T [REDACTED]

E [REDACTED]

**Ons kenmerk**

IENW/BSK-2019/259062

Datum **19 DEC. 2019**  
Betreft Rechtsoordeel voortgezet gebruik warm verwerkbare  
bitumineuze voegvullingen

Geachte [REDACTED],

Naar aanleiding van uw verzoek om middels een rechtsoordeel te beoordelen of er in uw situatie sprake is van het voortgezet gebruik van warm verwerkbare bitumineuze voegvullingen en daarmee niet van een afvalstof, bericht ik u als volgt.

**Uw verzoek**

U hebt op 9 november 2018 via de webtoets "Afval of Grondstof" van Rijkswaterstaat verzocht om middels een oordeel vast te stellen of in de situatie van [REDACTED] (hierna [REDACTED]), sprake is van het voortgezet gebruik van het materiaal warm verwerkbare bitumineuze voegvullingen en daarmee niet van een afvalstof.<sup>1</sup> Uw verzoek betreft warm verwerkbare bitumineuze voegvullingen (hierna: voegvulling) afkomstig van het vervangen van bestaande voegvullingen langs tramrails. De bestaande voegvullingen worden uitgesneden en omgesmolten om later weer als voegvulling te worden toegepast.

Op 9 november 2018 heeft u een ontvangstbevestiging ontvangen.

Voor de beoordeling van het verzoek heeft u informatie geleverd via de webtoets "Afval of Grondstof". Verder heeft u per e-mail op aanvullende vragen geantwoord, op 26 februari 2019 en 12 maart 2019. Er is tevens advies ingewonnen bij 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 voegvullingen, het algemeen beoordelingskader, de beoordeling van uw verzoek en, tot slot, het oordeel.

<sup>1</sup> In overleg met Rijkswaterstaat is besloten om gebruik te maken van de vragen van de webtoets over 'einde-afval', omdat er nog geen voorziening is voor de situatie zoals voorgelegd in het verzoek voor dit rechtsoordeel.

### **Procesbeschrijving warm verwerkbare bitumineuze voegvullingen**

Onderstaande omschrijving van het proces aangaande voegvullingen is op basis van de gegevens die door de verzoeker zijn aangeleverd.

■■■■■ brengt in opdracht, zoals bijvoorbeeld van een aannemer of tramexploitatie maatschappij, voegen langs tramrails aan door voegvulling in de voegen te gieten. Voegen moeten elastisch zijn en zorgen voor een waterdichte afsluiting. Wanneer de voegen vervangen moeten worden, bijvoorbeeld als het asfalt vervangen moet te worden, of de tramrails moeten worden opgelast, worden de voegen in opdracht van de opdrachtgever door ■■■■■ uitgesneden en afgevoerd. ■■■■■ wordt daarmee houder van de uitgesneden voegvullingen.

#### Aard en herkomst voegvulling

Er bestaan verschillende soorten voegvulling, zoals bijvoorbeeld Pertex, Compound MN20 of andere typen. De overeenkomst is dat het gaat om bitumineuze voegvullingen die warm verwerkbaar zijn en door omsmelten weer toegepast kunnen worden als voegvulling. In een enkel geval kan het voorkomen dat er verschillende materialen over de lengte van de voeg zijn toegepast. Waar 2 verschillende typen/merken bitumen in 1 voeg zitten, zullen ze qua eigenschappen altijd dusdanig gelijkwaardig zijn dat het minimaal effect heeft wanneer deze producten omgesmolten worden tot 1 product, dit heeft nauwelijks effect op de functionaliteit van de uiteindelijke voeg.

#### Toepassing voegvulling

De voegvulling wordt voor het uitsnijden visueel en met de hand geïnspecteerd (elastisch vermogen) om te oordelen of het gaat om warm-verwerkbare bitumineuze voegvulling. Verder wordt geïnspecteerd of sprake is van gezaagde voegen of gespaarde voegen. Voegen kunnen alleen worden gegutst/uitgesneden uit gezaagde voegen.

De uitgesneden voegvullingen worden naar de locatie in Gorinchem vervoerd waar de voegvullingen worden omgesmolten in een ketel.

Tijdens het gebruik kan het materiaal door invloed van de zon zijn aangetast (bovenste millimeters drogen uit) en er kunnen steentjes of zwerfafval in de voegvulling zijn gereden.

Het verwarmen van de voegvulling zorgt ervoor dat de voegvulling weer zijn oorspronkelijke eigenschappen (zoals elastisch vermogen etc.) terugkrijgt. In de voegvulling zit over het algemeen minder dan 5% restmateriaal. Deze worden na het verwarmen (180-190 graden) door middel van een zeef afgescheiden en overgebracht naar een afvalverwerkingsbedrijf. De vloeibare voegvulling wordt in dozen gegoten en bewaard, totdat deze weer omgesmolten worden en weer als voegvulling worden toegepast. De voegvulling wordt op locatie weer gesmolten in een voegvulketel, in de voeg aangebracht en afgestrooid met steenslag.

### **Algemeen beoordelingskader**

De beoordeling van "(voortgezet) gebruik" is enkel van toepassing op stoffen, mengsels of voorwerpen (hierna "materialen") die vrijkomen bij andere activiteiten dan productieprocessen of handelingen van nuttige toepassing van afvalstoffen.<sup>2</sup> Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan materialen die voor

<sup>2</sup> Op productieprocessen en afvalverwerking is de bepaling voor bijproducten en de einde-afvalstatus van toepassing, te weten artikel 1.1, zesde lid van de Wet milieubeheer. Hierin is een verwijzing naar artikelen 5 en 6 van Richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen voor respectievelijk bijproducten en einde-afval.

een specifiek doel zijn geproduceerd en die na hun eerste levensduur opnieuw gebruikt worden voor hetzelfde of een vergelijkbaar gebruiksdoel.

Om vast te stellen of het voortgezet gebruik van een materiaal dat vrijkomt als zodanig kan worden bestempeld, moet worden bepaald of er geen sprake is van een afvalstof.

Het begrip afvalstof is als volgt gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer (hierna "Wm"):

*Alle stoffen, preparaten 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 tevens te worden gelet op de tweeledige milieudoelstelling van het afvalstoffenrecht, zoals verwoord in artikel 1 van Richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen (hierna ofwel de "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.

Bovengenoemde afvalstoffendefinitie is in het Landelijk Afvalbeheerplan 2017-2029 (hierna "LAP3") uitgewerkt in een drietal toetsingsgronden waarmee per geval en op basis van een beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden, kan worden bepaald of er sprake is van "zich ontdoen" of niet.<sup>3</sup> De toetsingsgronden zijn:

1. Het gebruik is voldoende zeker;
2. Het gebruik is rechtmatig; en
3. Het gebruik is voldoende hoogwaardig.

In het vervolg wordt de term "voortgezet gebruik" gebruikt om aan te geven wanneer er van "zich ontdoen" en dus van een afvalstof geen sprake is.

Ook zijn LAP3 en de Leidraad Afvalstof of Product uit 2018 relevant.

### **Beoordeling van het verzoek**

Hier wordt zoals verzocht beoordeeld of de gegevens zoals boven omschreven, welke voldoende en voldoende gedetailleerd zijn om in dit specifieke geval te beoordelen, inderdaad wijzen op de niet-afvalstatus van voegvulling.

#### Is er sprake van (voortgezet) gebruik?

Er kan enkel sprake zijn van (voortgezet) gebruik als het gaat om materiaal waarvoor de bijproduct-route of de route van de einde-afvalstatus niet van

---

<sup>3</sup> Deze toetsingsgronden worden in het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 ook gebruikt om nadere uitleg te geven aan de beoordeling van de bijproduct- en einde-afvalstatus.

toepassing is, maar onduidelijkheid bestaat over de vraag of sprake is van een afvalstof of niet.

De voegvulling komt, zoals eerder aangegeven, vrij bij het vervangen van bestaande voegvullingen tijdens de eerste levensduur en wordt na het omsmelten weer ingezet voor hetzelfde gebruiksdoel.

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

#### Toetsingsgronden uit LAP3

##### *Toetsingsgrond 1: Is het gebruik voldoende zeker?*

Getoetst wordt of het materiaal door een potentiële afnemer wordt afgenomen en of het materiaal geschikt is voor deze toepassing. Dit moet duidelijk blijken uit een contract, een intentieverklaring waaruit een zekere mate van zelfbinding blijkt, of een andere verklaring, die de zekere afname bewijst. ████████ heeft een contract aangeleverd waaruit blijkt dat het door hen uitgesneden materiaal, de voegvulling, later weer wordt toegepast. Het materiaal wordt door het verwarmen weer geschikt gemaakt voor de beoogde toepassing; inzet als voegvulling. Hiertoe zijn contractuele leveringsvoorwaarden en specificaties van een afnemer toegevoegd die gelden voor de beoogde toepassing. Naast dit contract is het bestaande praktijk dat voegvullingen na het uitsnijden weer opnieuw worden toegepast.

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

##### *Toetsingsgrond 2: Is het gebruik rechtmatig?*

De vraag hier is in de eerste plaats of voldoende vaststaat dat het smelten en opnieuw toepassen van de voegvulling voldoen aan alle ervoor geldende wettelijke eisen. Bovendien wordt getoetst of ook verder geen sprake is van een overwegend ongunstige effecten van het gebruik van de voegvulling op het milieu en/of de volksgezondheid.

In het verleden werd teer aan bitumen toegevoegd, waardoor PAK's in het materiaal aanwezig waren. Het is bekend dat er ook aan voegvullingen teer werd toegevoegd. Het gebruik van teer is sinds 1991 verboden in Europa. ████████ snijdt of gutst alleen voegen als er sprake is van gezaagde voegen. Het zagen van voegen gebeurt nu circa 10 jaar, hier kan dan ook geen PAK's meer in zitten omdat het gebruik van teer sinds 1991 niet meer is toegestaan. Tevens heeft ████████ aangegeven nooit voegvullingen met teer aangetroffen te hebben.

De voegvulling, gelet op de samenstelling bij aanvang van de toepassing, vereist geen specifieke nadere voorzorgsmaatregelen met het oog op de bescherming van het milieu, omdat de samenstelling niet anders is na smelten en toepassing voor het beoogde voortgezet gebruik. Er worden geen stoffen toegevoegd, slecht stoffen uit gezeefd. Het verhitten gebeurt gecontroleerd tot een maximum temperatuur, waardoor de samenstelling van het materiaal niet wijzigt. Het materiaal voldoet na omsmelten en zeven aan de gestelde leveringsseisen voor de toepassing als voegvulling.

Er zijn geen ZZS aanwezig in de voegvulling.

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

*Toetsingsgrond 3: Is het gebruik voldoende hoogwaardig?*

Bij het bepalen of de beoogde toepassing van de voegvullingen voldoende hoogwaardig worden verwerkt, is ook gekeken naar de minimumstandaard volgens het LAP3. Indien de voegvullingen de status "afvalstof" hebben, dan zou de verwerking moeten voldoen aan deze minimumstandaard. Zonder het etiket "afval" is de verwerking niet gebonden aan het LAP3. Echter een laagwaardiger toepassing dan de minimumstandaard is te beschouwen als een milieunadeel. In dat geval voldoet de toepassing niet aan de eis dat materiaal voldoende hoogwaardig verwerkt moet worden.

In het geval de voegvullingen als afvalstoffen moeten worden beschouwd wordt getoetst aan het beleid zoals beschreven in het beleidskader van het LAP3. Er geldt namelijk niet een aparte minimumstandaard voor voegvullingen. Daarom wordt er conform het beleidskader gekeken of er sprake is van een laagwaardige toepassing volgens de afvalhiërarchie.

Het opnieuw toepassen van de voegvulling als voegvulling na een bewerkingshandeling wordt beschouwd als hergebruik. De toepassing wordt daarmee als voldoende hoogwaardig beschouwd.

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

**Oordeel**

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat warm verwerkbare bitumineuze voegvulling als een materiaal waarvan het gebruik wordt voortgezet kan worden gezien 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 warm verwerkbare bitumineuze voegvulling in samenhang met het hiervoor beschreven proces van [REDACTED], met inbegrip van de in uw verzoek voorgelegde bewerking en toepassing van warm verwerkbare bitumineuze voegvulling, 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 het materiaal warm verwerkbare bitumineuze voegvulling wordt 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 nog andere dan de in dit document genoemde wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleid van toepassing kan zijn op warm verwerkbare bitumineuze voegvulling 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 in principe zonder vermelding van persoonsnamen ter informatie voor derden zal worden gepubliceerd.<sup>4</sup> Indien u wenst, kunt u binnen veertien dagen na het ontvangen van dit rechtsoordeel verzoeken om de aangehaalde rechtspersonen niet geanonimiseerd te publiceren.<sup>5</sup>

DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN,  
namens deze,  
DE DIRECTEUR DUURZAME LEEFOMGEVING EN CIRCULAIRE ECONOMIE,



mevr. drs. E.E. de Kleuver

---

<sup>4</sup> Op <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval>.

<sup>5</sup> [Rijkswaterstaat, t.a.v. [REDACTED]].