



Addendum rechtsoordeel bermgras van 23 januari 2019

Dit rechtsoordeel bevat relevante informatie over hoe het Rijk bij beoordelingen of er wel of niet sprake is van een afvalstof een afweging maakt bij de verschillende voorwaarden en de gegeven onderbouwing daarbij. De publicatie hiervan dient als doel het verschaffen van informatie voor eenieder die een vergelijkbare toepassing overweegt.

Een rechtsoordeel is casus specifiek en daarom zijn alle gegevens zoals het materiaal, bewerking en toepassing van belang. De weergegeven feiten in onderstaande rechtsoordeel komen niet meer overeen met de situatie zoals die in praktijk is. De feiten en omstandigheden zijn daarmee anders dan beschreven in het oordeel, de conclusie van dit oordeel is dan ook niet meer van toepassing op de situatie zoals deze nu in de praktijk is.



> Retouradres

[Redacted return address]

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Contactpersoon

[Redacted contact person name]
[Redacted contact person name]
[Redacted contact person name]

Kenmerk

IENW/BSK-2018/267456

23 JAN. 2019

Datum

Betreft Rechtsoordeel bermgras t.b.v. de productie van
verpakkingskarton

Geachte [Redacted],

Naar aanleiding van uw verzoek d.d. 21 december 2017, via de webtoets 'Afval of Grondstof', om beoordeling van de eventuele afvalstatus van bermgras afkomstig van geselecteerde locaties voor de toepassing als grondstof voor de productie van verpakkingskarton, bericht ik u als volgt.

Uw verzoek

Uw verzoek betreft het gebruik van bermgras afkomstig van geselecteerde locaties ten behoeve van de productie van verpakkingskarton. U acht dit verzoek noodzakelijk omdat het gebruikelijk was dat men zich onttreed van bermgras. U bent van mening dat dit bermgras bruikbaar is als grondstof. Op basis van een kwaliteitssysteem worden de locaties geselecteerd op geschiktheid voor de kartonproductie. De geselecteerde locaties worden beheerd door verschillende terrein beherende organisaties (hierna: TBO's) waaronder [Redacted]

Het bermgras wordt na het maaien gekuild en vervolgens worden de vezels gewonnen ([Redacted]) ten behoeve van de kartonproductie bij [Redacted]. Uw verzoek betreft momenteel nog een pilotproject en de aangeleverde informatie bevat een intentieverklaring van de verschillende betrokken partijen.

Voor de beoordeling heeft u informatie geleverd gebaseerd op de vragen die in de webtoets 'Afval of Grondstof' zijn opgenomen voor de einde-afvalroute.¹ Verder heeft u per e-mail op aanvullende vragen geantwoord, te weten op 5 februari 2018, 5 maart 2018, 2 juli 2018 en 11 juli 2018.

Hierna volgt een samenvatting van uw verzoek met alle mij bekende relevante gegevens, het juridisch kader en de beoordeling van uw verzoek.

Aard en herkomst bermgras

Vegetatie van grassen en kruiden heeft in bermen een natuurlijke, ecologische en beschermende functie. Tijdens het onderhoud van deze bermen komt de vegetatie

¹ In overleg met RWS is besloten om gebruik te maken van de vragen van de webtoets over 'eindeafval', omdat er nog geen voorziening is voor de situatie zoals voorgelegd in het verzoek voor dit rechtsoordeel.

als gemaaid bermgras vrij. Met behulp van selectie op basis van een kwaliteitssysteem (zie verder onder 'kwaliteitssysteem') willen de TBO's een deel van dit bermgras inzetten voor de productie van verpakingskarton. TBO's, zoals

██████████, zullen hun aannemers verzoeken om gras te maaien op een manier (oogstmoment, afstelling machines in verband met het voorkomen van meekomend zand en de juiste lengte van het bermgras) waardoor de kwaliteit van het gemaaid bermgras voldoet aan de eisen om de grasvezel te kunnen extraheren.

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Kwaliteitssysteem

Om de kwaliteit van de vezels te waarborgen, zijn criteria opgesteld om te voldoen aan wettelijke en technische eisen voor de productie van karton. Via de criteria worden onder andere de minder geschikte types vegetatie zoals houtachtige vegetaties en stuifzandvegetaties uitgesloten voor deze toepassing. In deze criteria is ook een maximaal gehalte voor zwerfafval en zand is opgenomen. De grenswaarde voor zware metalen waaraan getoetst wordt, is de waarde genoemd in artikel 2 van het Besluit beheer verpakkingen 2014. De totale concentratie van lood, cadmium, kwik, zeswaardig chroom of verbindingen daarvan in een verpakking of in een verpakingscomponent mag maximaal 100 ppm-gewicht bedragen. Uit meegeleverde analyseresultaten blijkt dat zowel het gras als de uiteindelijke vezels hieraan voldoen.

De kwaliteitscriteria worden verfijnd aan de hand van resultaten uit de pilot om de afzet van het nieuwe karton te kunnen blijven garanderen.

Op basis van de criteria worden locaties geselecteerd en afgebakend en wordt de werkwijze van de onderaannemers bij het maaien aangepast, zoals eerst zwerfvuil ruimen of de afstelling van machines tijdens het maaien aanpassen. Er worden ook geen bestrijdingsmiddelen gebruikt bij het onderhoud van de geselecteerde bermen.

Bewerking

Voordat de grasvezel uit het bermgras gewonnen wordt, zal het gras gekuild worden, om de eigenschappen van het bermgras optimaal te houden. Na het kuilen wordt het gras verwerkt volgens de techniek van ██████████. Bij deze bewerking ontstaat onder invloed van micro-organismen een vezelfractie voor de kartonproductie en een vochtige fractie die ter vergisting aangeboden zal worden. Bij dit proces worden geen stoffen toegevoegd aan het bermgras. De vezel wordt vervolgens nog verruwd voor een betere hechting. In de eerste cyclus van het gebruik worden deze vezels ingezet in de kartonproductie voor niet-voedsel gerelateerde verpakkingen.

Toepassing

Vanuit de papierindustrie bestaat een behoefte aan vezelmateriaal, omdat oud papier en karton niet oneindig gerecycled kan worden doordat de vezels bij recycling korter worden. Doordat het aanbod van kwalitatief geschikt oud papier schaarser wordt, waardoor de prijs stijgt, de kwaliteit van de vezel door het recycleren afneemt en ontinkten een kostbaar proces is, is papierproducent ██████████ op zoek naar alternatieve grondstoffen voor de productie van verpakingskarton (niet-voedsel gerelateerd) en met name aanvulling van vezels. De vezel uit bermgras blijkt hiervoor geschikt volgens eerdere testen bij ██████████. In het pilotproject wordt 10% bermgrasvezels bijgemengd. Dit percentage zal mogelijk nog verhoogd kunnen worden, afhankelijk van de vraag van de klant.

Juridisch kader

_____ heeft gevraagd om een oordeel over het gebruik van het bermgras.

Bestuurskern

Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Deze beoordeling heeft betrekking op de vraag of de houder van een materiaal, stof of voorwerp (hierna: materiaal) zich ontdoet van het materiaal ter zake en er dus sprake is van een afvalstof. Grotendeels kan aangesloten worden bij de toetsingsgronden voor 'voortgezet gebruik' zoals beschreven in de 'Leidraad Afvalstof of Product'.

Gebruiks- of consumptiefase

Omdat in deze casus sprake is van een eerste gebruik van een natuurlijk ontstaan materiaal, kan niet gesproken worden van een eerdere gebruiks- of consumptiefase zoals bij 'voortgezet gebruik' gangbaar is. De beoordeling kan daarom geen betrekking hebben op een eerdere gebruiks- of consumptiefase.

Voor de vraag of sprake is van 'zich ontdoen van' blijven de overige drie toetsingsgronden (zie hieronder) relevant.

Zich ontdoen van

Om te bepalen of een houder zich niet ontdoet van een materiaal, moet eerst omschreven worden wanneer sprake is van 'ontdoen', ofwel van een afvalstof.

Het begrip afvalstof is gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm):

"Alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen."

Het begrip 'ontdoen' is niet nader gedefinieerd. Wel blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie 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 de Kra:

- *Milieubescherming: bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen;*
- *Efficiënt grondstoffengebruik: beperking van gevolgen in het algemeen van het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan.*

Deze tweeledige milieudoelstelling is in het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (hierna: LAP3) uitgewerkt in een drietal (indicatieve) toetsingsgronden waarmee, per geval op basis van een beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden van het geval, kan worden bepaald of er sprake is van zich ontdoen of niet². De drie toetsingsgronden zijn:

² Deze toetsingsgronden worden in LAP3 ook gebruikt om nadere uitleg te geven aan de toetsing van de bijproduct- en einde-afvalstatus.

1. Zekerheid
2. Rechtmatigheid
3. Hoogwaardigheid

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

In het vervolg gebruik ik de term 'gebruik', om aan te geven wanneer van 'zich ontdoen' geen sprake is.

Beoordeling 'gebruik of zich ontdoen van'

Verzocht is om te toetsen dat er sprake is van 'gebruik' en dus geen sprake is van 'zich ontdoen van'. Hierna wordt beoordeeld of de feiten inderdaad gekwalificeerd kunnen worden als 'gebruik' of dat geen sprake is van 'zich ontdoen van'.

Het verzoek om een oordeel is gedaan door ██████████ namens de verschillende projectpartners, terwijl in feite een oordeel is gevraagd over het materiaal, zoals dat wordt aangeleverd door de verschillende betrokken TBO's. Gelet op het feit dat ██████████ gehouden is én in staat is te beschikken over alle gegevens met betrekking tot de herkomst en de samenstelling van het materiaal dat afkomstig is van de leveranciers, is het mogelijk in dit geval dit verzoek te beoordelen.

De drie toetsingsgronden

Toetsingsgrond 1: zekerheid

Getoetst wordt of het materiaal door een potentiële afnemer wordt afgenomen. 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.

Levering, bewerking, afnemers en markt

Binnen het pilotproject werken de eerdergenoemde partners uit de hele keten samen, zoals blijkt uit de intentieverklaring. Het opgestelde kwaliteitssysteem is momenteel in ontwikkeling en geeft reeds inzicht dat voldaan kan worden aan de wettelijke en technische kwaliteitseisen voor de levering van het bermgras (zie verder onder toetsingsgrond 2: rechtmatigheid).

De casus in het verzoek om een rechtsoordeel bevindt zich thans in de pilot-fase. Met de intentieverklaring is voldoende onderbouwd dat de betrokken partijen voornemens zijn na de pilot leveringscontracten op te stellen. De bij het verzoek gevoegde intentieverklaring geeft onderbouwd inzicht dat de kwaliteit en afzet van het bermgras van de TBO's voldoende zeker zal zijn onder de daarvoor opgestelde voorwaarden.

De vraag van ██████████ is groter dan het actuele aanbod van geschikt bermgras, er wordt daarom actief gewerkt aan selectie van meer geschikte locaties om aan de behoefte van ██████████ te kunnen voldoen (geschikt wil in dit geval zeggen: "op basis van het kwaliteitssysteem geselecteerd"). Bij aanvang van het project in 2017 is de capaciteit aan bermgras van de installatie van ██████████ 40.000 ton, welke uiteindelijk vergroot kan worden tot 120.000 ton door de voorgenomen aankoop van nieuwe installaties.

Ik constateer dat er voldoende zekerheid is dat er afnemers zijn, zowel gedurende de pilotfase als wanneer de pilotfase voorbij is.

Toetsingsgrond 2: rechtmatigheid

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

De vraag hier is in de eerste plaats of voldoende vaststaat dat voldaan wordt aan alle geldende wettelijke eisen en producteisen. Bovendien wordt getoetst of ook geen sprake is van een overwegend ongunstig effect van het gebruik van het materiaal op het milieu en/of de volksgezondheid.

Wetgeving en producteisen met betrekking tot verpakkingskarton

██████ stelt te kunnen voldoen aan alle gestelde wettelijke eisen en producteisen voor verpakkingskarton. Objectieve normen zijn opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen 2014.

De grenswaarde zware metalen waaraan getoetst wordt is genoemd in artikel 2 van het Besluit beheer verpakkingen 2014. De totale concentratie van lood, cadmium, kwik, zeswaardig chroom of verbindingen daarvan in een verpakking of in een verpakkingscomponent mag maximaal 100 ppm-gewicht bedragen. Uit meegeleverde analyseresultaten blijkt dat zowel het gras als de uiteindelijke vezels hieraan voldoen voordat het gemengd wordt met de overige oud papier/karton fractie.

Aangezien bermgras een natuurlijk product is, zijn PCB's en dioxines niet te verwachten. En het is tevens onwaarschijnlijk dat dit geogste materiaal is blootgesteld aan pesticiden uit de POP-verordening. Deze aanname wordt verder onderbouwd met het gegeven dat uit onderzoek is gebleken dat het gehalte aan organische verontreinigingen als dioxines, PAC's, PCB's of minerale olie in alle onderzochte gevallen lager zijn dan de toegestane waarde volgens de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (waar in het onderzoek aan getoetst is) en in de meeste gevallen lager zijn dan de detectiegrens³.

Zoals aangegeven worden er geen bestrijdingsmiddelen toegepast op het bermgras.

Zoals uit de intentieverklaring blijkt, wil ███████ het materiaal afnemen en voldoet het daarmee aan de eisen die de afnemer stelt.

Op basis van bovenstaande gegevens constateer ik dat de toepassing van het bermgras als grondstof voor de productie van verpakkingskarton in voldoende opzicht rechtmatig is, zodat aan toetsingsgrond 2 is voldaan.

Toetsingsgrond 3: hoogwaardigheid

Hier is het de vraag of de voorgenomen toepassing van het bermgras voldoende hoogwaardig is. Hiervoor is er gekeken naar de voor dit materiaal op grond van de afvalhiërarchie in het LAP3 neergelegde minimumstandaard. Wanneer aan het bermgras een laagwaardiger toepassing wordt gegeven dan de minimumstandaard, is het in het licht van de doelstelling van efficiënt grondstoffenverbruik en de beoordeling van alle relevante nadelige effecten voor het milieu gerechtvaardigd om het bermgras, ondanks het op zichzelf voldoende zekere en rechtmatige gebruik ervan, toch als afvalstof te kwalificeren om af te kunnen dwingen dat het bermgras voldoende hoogwaardig verwerkt wordt. De in LAP3 opgenomen minimumstandaarden gelden immers alleen voor afvalstoffen. In het geval de beoogde toepassing van het gemaaide bermgras echter reeds voldoet

³ Droge vergisting van berm- en natuurgras (rapport 2661), Alterra Wageningen UR, Wageningen, juli 2015

aan de voorgeschreven minimumstandaard is er in het licht van de afvalhiërarchie geen rechtvaardiging om het bermgras te kwalificeren als een afvalstof.

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

In het geval dat het bermgras als afvalstof moet worden beschouwd, is sectorplan 8, Groenafval, uit LAP3 van toepassing. De minimumstandaard van dit sectorplan schrijft voor dat de stroom in elk geval gecomposteerd of vergist wordt. Gezien het materiaal wordt ingezet ten behoeve van het winnen van vezels voor de productie van verpakkingskarton is de inzet minimaal even hoogwaardig als de voorgeschreven minimumstandaard te kwalificeren.

Op basis van bovenstaande gegevens constateer ik dat de toepassing van bermgras als grondstof voor kartonproductie voldoende hoogwaardig is, zodat aan toetsingsgrond 3 is voldaan.

Rechtsoordeel

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat het gebruik van bermgras, afkomstig van locaties die voldoen aan de kwaliteitscriteria voor kartonproductie, ten behoeve van de productie van verpakkingskarton als zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig kan worden gezien en dat daarmee geen sprake is van zich ontdoen als bedoeld in het begrip afvalstof in artikel 1.1, eerste lid, Wm.

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.

Ik wijs u erop dat mijn oordeel in beginsel alleen betrekking heeft op de volgens het beoogde kwaliteitssysteem geselecteerde bermgras van de hiervoor vermelde producenten (de TBO's opgenomen in de intentieverklaring) in samenhang met de hiervoor beschreven bewerking en toepassing als bestemd voor kartonproductie van de hiervoor vermelde producent, door de betreffende producent vastgesteld en vastgelegd, verifieerbaar voor het bevoegd gezag. De in dit rechtsoordeel gegeven uitleg van de toepasselijke wettelijke voorschriften kan daarnaast worden gebruikt als handvat voor de beoordeling van mogelijke andere activiteiten soortgelijk aan die in dit rechtsoordeel omschreven.

Verder wijs ik u erop dat nog andere wet- en regelgeving dan de hierboven genoemde van toepassing kan zijn op bermgras en op het verpakkingskarton. U bent zelf verantwoordelijk om na te gaan welke wet- en regelgeving dit is en hieraan te voldoen.

In het geval dat bermgras wordt geëxporteerd, geldt onverminderd de EVOA-verordening wanneer de betrokken autoriteiten buiten Nederland bermgras aanmerken als afvalstof.

Dit rechtsoordeel zal zonder vermelding van persoonsnamen ter informatie voor derden worden gepubliceerd op:

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

Indien u wenst dat ook de in het rechtsoordeel genoemde rechtspersonen in de publicatieversie wordt geanonimiseerd dient u dit binnen 14 dagen na het ontvangen van dit rechtsoordeel schriftelijk te melden⁴.

Ik wijs er tenslotte op dat mijn oordeel, dat is gebaseerd op de door u geschetste feiten en omstandigheden, de thans geldende wet- en regelgeving en mijn beleid hierop en jurisprudentie, op enig moment door gewijzigde feiten of omstandigheden of nieuwe wet- en regelgeving en jurisprudentie achterhaald kan zijn en dan niet meer geldt. Het is uw verantwoordelijkheid om u op de hoogte te houden van dit soort wijzigingen.

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Hoogachtend,

DE STAATSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
mede namens deze,
Directeur Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie,

E.E. de Kleuver
#

Mevr. drs. E.E. de Kleuver