



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Handreiking bevoegdheden voor bedrijven

Afvalstof of niet-afvalstof

Versie 1.0 – februari 2025

Inhoud

1.	Aanleiding	3
2.	Wat is de afvalketen?.....	5
3.	Wie kan duidelijkheid geven over de afvalstatus?	7
4.	Beslisboom.....	10

1. Aanleiding

Deze handreiking helpt bedrijven met het vinden van het juiste bevoegd gezag in een bepaalde situatie. Het is een overzicht van de huidige regels over het proces van de afvalstatusbeoordeling en wie je wanneer kunt benaderen.

Wat is een afvalstof?

Een afvalstof is een materiaal dat voor jou onbruikbaar is en je wil het kwijt. Ook als dat materiaal weer bruikbaar kan worden, bijvoorbeeld na het verwijderen van verontreinigingen, is het een afvalstof vóórdát die verontreinigingen er uit gehaald zijn. In juridische termen: een afvalstof is alles waarvan je je ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen. In deze tekst gaat het over bedrijfsafval en gevaarlijk afval. Dit zijn namelijk de twee soorten afvalstoffen waar bedrijven mee te maken hebben.

Een materiaal met een correcte einde-afvalstatusbeoordeling wordt niet meer gezien als afvalstof en valt onder de reguliere product- en stoffenregelgeving. In artikel 1.1, lid 6 Wet milieubeheer (gebaseerd op artikel 6 Kaderrichtlijn Afvalstoffen) staan de vier voorwaarden waarmee de einde-afvalstatus wordt beoordeeld. Op een materiaal met de einde-afvalstatus is de afvalregelgeving niet meer van toepassing:

"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".*

Er zijn daarnaast twee situaties waarin nooit sprake is geweest van afvalstoffen, dit zijn bijproduct en voortgezet gebruik. Bij een productieproces waarbij een materiaal ontstaat dat niet het hoofddoel is van dat productieproces (productieresidu), kan sprake zijn van een bijproduct. Hiervoor moet er een beoordeling plaatsvinden aan de hand van de vier voorwaarden voor de bijproductstatus uit artikel 1.1, lid 4 Wet milieubeheer (gebaseerd op artikel 5 Kaderrichtlijn afvalstoffen). Op een materiaal met de bijproductstatus is de afvalregelgeving niet van toepassing:

"Stoffen, mengsels of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie van die stoffen, mengsels of voorwerpen worden niet als afvalstoffen maar als bijproducten beschouwd indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. het is **zeker** dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt;*
- b. de stoffen, mengsels of voorwerpen kunnen **onmiddellijk** worden gebruikt zonder enige verdere behandeling anders dan die welke bij normale productie gangbaar is;*
- c. de stoffen, mengsels of voorwerpen worden geproduceerd als een **integraal onderdeel** van een productieproces; en*
- d. verder gebruik is **rechtmatig**, inhoudende dat de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en dat gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid".*

Voortgezet gebruik kan gezien worden als het 'vangnet' voor die gevallen waarin de bijproductroute of de route van de einde-afvalstatus niet van toepassing is, maar onduidelijkheid bestaat over de vraag of sprake is van een afvalstof. Bij voortgezet gebruik is sprake van 'zich niet ontdoen'. Een persoon geeft een materiaal af met de intentie om dit materiaal verder te (laten) gebruiken. De beoordeling of sprake is van voortgezet gebruik vindt plaats aan de hand van de volgende indicatieve voorwaarden.

Op een materiaal met de voortgezet gebruik status is de afvalregelgeving niet van toepassing:

- *is het gebruik van het materiaal **zeker?***;
- *is het gebruik van het materiaal **rechtmatig?***;
- *is het gebruik van het materiaal **voldoende hoogwaardig?***

2. Wat is de afvalketen?

Afvalstoffen mogen nooit gedumpt worden. De regels voor afvalstoffen zijn er om er voor te zorgen dat we de afvalstoffen in beeld houden. In Nederland verwerken we de afvalstof zo dat het weer nuttig toegepast kan worden of het wordt gestort of verbrand. In die laatste gevallen wordt de afvalstof verwijderd. Afvalstoffen mogen alleen maar afgegeven worden aan bedrijven die toestemming hebben om de afvalstof te verwerken¹. Al die bedrijven aan wie afvalstoffen afgegeven worden, te beginnen bij degene bij wie de afvalstof ontstaat, oftewel de producent van de afvalstof, noemen we de afvalketen. Elk bedrijf die de afvalstof feitelijk in handen heeft, noemen we een houder van afvalstoffen.

Welke bedrijven maken er deel uit van de afvalketen?

Elke houder die iets doet met afvalstoffen vormt een schakel in de afvalketen. De afvalketen begint bij het ontstaan van de afvalstof. De eerste houder ontdoet zich van zijn afvalstof. Vervolgens wordt de afvalstof ter plekke verwerkt of afgegeven aan een ander. Dat kan een inzamelaar of een vervoerder zijn. Iemand kan bemiddelen in een transactie of de afvalstof verhandelen. In die gevallen wordt de afvalstof zelf niet fysiek doorgegeven. Soms vindt eerst (tussen)opslag plaats bij de ontdoener of bij een andere houder. Vervolgens wordt de afvalstof afgegeven aan een verwerker. Dit kan meerdere keren plaatsvinden, want de verwerking kan bestaan uit verschillende activiteiten die achtereenvolgens plaats moeten vinden. Uiteindelijk wordt de afvalstof nuttig toegepast, en is dan geen afvalstof meer als het voldoet aan de vier wettelijke voorwaarden, of de afvalstof wordt verwijderd. Al deze schakels vormen de afvalketen. In elke schakel vindt een activiteit met de afvalstof plaats. Voor sommige activiteiten moet een vergunning vooraf worden aangevraagd. Voor andere activiteiten geldt een informatieplicht, een meldingsplicht of een registratieplicht.

Waarom is duidelijkheid over de afvalstatus van belang?

De vraag of er sprake is van een afvalstof, is relevant omdat elke schakel in de afvalketen administratieve en mogelijk andere verplichtingen voor de verwerking kent. In Nederland houdt de overheid toezicht of houders hun verplichtingen nakomen. Dit om te voorkomen dat afvalstoffen gedumpt worden. Als een bedrijf zich niet aan een verplichting houdt, kan de overheid handhavend optreden. Er zijn meerdere overheden betrokken bij toezicht op en handhaving van al die verplichtingen. Voor elk van die overheden is in de wet geregeld op welke verplichting ze mogen controleren. Zo'n overheid is daartoe dan *bevoegd*. Hierna noemen we zo'n overheid *bevoegd gezag* voor dat onderdeel in de afvalketen.

In de praktijk is veel van dit werk neergelegd bij omgevingsdiensten. In de afvalketen vindt toezicht en handhaving plaats in elke schakel van die keten. Er zijn enkele situaties waarin voor een activiteit eerst een vergunning nodig is. In deze handreiking wordt uitgelegd wanneer dit het geval is. Neem bij twijfel en/of vragen hierover contact op met de [Omgevingsdienst](#).

Wie beoordeelt de afvalstatus van een materiaal als er geen sprake is van vergunningverlening, toezicht of handhaving?

1. De houder van het materiaal.
In eerste instantie is de houder van het materiaal verantwoordelijk om via een zelfbeoordeling te beoordelen of dit materiaal de afvalstatus heeft. Dit kan eventueel in samenwerking met de afnemer(s) van het materiaal.
2. Het bevoegd gezag.
Houders van materialen hebben soms behoefte aan hulp bij de beoordeling of een materiaal de afvalstatus heeft. Een houder kan dan contact opnemen met het bevoegd gezag. Een houder kan informeel met het bevoegd gezag in gesprek over zijn specifieke situatie. Ook kan je als houder een bestuurlijk rechtsoordeel vragen aan het bevoegd gezag.

In een *bestuurlijk rechtsoordeel* beschrijft het bevoegd gezag of een specifiek materiaal afvalstof/bijproduct/geen afvalstof is en waarom dat zo is. Het bevoegd gezag legt dan dus uit

¹ Zie artikel 10.37 lid 2 wet milieubeheer. Daar staat aan wie bedrijfsafval en gevaarlijk afval wél mag worden afgegeven. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2024-03-30#Hoofdstuk10>

waarom wel of niet voldaan wordt aan de voorwaarden voor einde-afval of bijproduct of waarom iets wel of geen afvalstof is (voortgezet gebruik).

3. Wie kan duidelijkheid geven over de afvalstatus?

Voor elke activiteit in de keten is de bevoegdheid geregeld. Ook is vastgelegd wat die bevoegdheid inhoudt². Hieronder staan een aantal situaties met daarbij wie bevoegd is om te oordelen over de afvalstatus. Deze bevoegdheid wordt vaak uitgevoerd door de omgevingsdienst, zodat het altijd handig is om daaraan je vragen te stellen.

3.1 Ik heb een productiebedrijf, maar houd resten over waar ik niets mee kan

Wanneer je de resten uit je productieproces afdankt en kwijt wil, is het een afvalstof en moet je het afgeven aan iemand die toestemming heeft om dit materiaal in ontvangst te nemen. Afvalstoffen mogen kort gezegd uitsluitend worden afgegeven aan erkende afvalverwerkers, -toepassers en -inzamelaars³. Op de website van [NIWO - VIHB-registraties](#) kun je vinden welk bedrijf in het bezit is van een vergunning. Het toezicht en de handhaving dat afvalstoffen uitsluitend naar erkende verwerkers gaan, ligt bij het college van Burgemeester en Wethouders.⁴ Als het bevoegd gezag van oordeel is dat afvalstoffen worden afgegeven aan een onbevoegd persoon, kan tegen die afgifte worden opgetreden⁵. Het bevoegd gezag oordeelt in deze gevallen dus dat er sprake is van afvalstoffen die aan een onbevoegd persoon worden afgegeven.

Registratieverplichting

De ontdoener moet een aantal gegevens registreren en gedurende vijf jaar bewaren. Aan de hand van deze gegevens kan het bevoegd gezag verifiëren of de afvalstoffen aan een erkende verwerker zijn afgegeven⁶.

3.2 Ik heb een productiebedrijf en kan mijn restmateriaal mogelijk verkopen aan een ander bedrijf

In dit geval vraag je je dus af of je restmateriaal een afvalstof is, een bijproduct of dat er sprake is van voortgezet gebruik. Ook bij twijfel of het materiaal misschien een afvalstof is, moet gecheckt worden of het een afvalstof is. Hierboven is uitgelegd wanneer er wel en wanneer er geen sprake is van een afvalstof. Als een materiaal een afvalstof is, mag deze afvalstof alleen aan een erkende verwerker worden afgegeven. In het antwoord onder 1 vind je de uitleg wat een erkende verwerker is. In de praktijk is het handig om hierover contact te leggen met de omgevingsdienst die hoort bij de vestigingsplaats van je bedrijf. Een tweede tip is om de twijfel te bespreken met het bedrijf dat je restmateriaal wil kopen en dus ontvangen. Voor dit bedrijf is de informatie onder vraag 3 relevant.

3.3 Ik ontvang restmateriaal en wil dat bewerken tot een nieuw product

In dit geval moet je ook een antwoord hebben op de vraag of dat restmateriaal een afvalstof of niet-afvalstof is. Een bedrijf dat afvalstoffen ontvangt van een ander bedrijf en dat verwerkt moet daarvoor in de regel een vergunning hebben⁷. Het be- en verwerken van afvalstoffen heeft namelijk mogelijk risico's voor de leefomgeving. De Omgevingswet noemt activiteiten die zo'n

² Op basis van artikel 5.8 van de Omgevingswet is in het algemeen de gemeente het bevoegd gezag voor een activiteit, tenzij er uitzonderingen zijn geregeld in de artikelen 5.10 en 5.11 van de Omgevingswet (voor specifieke activiteiten) danwel in afdeling 4.1 van het Omgevingsbesluit (voor meervoudige activiteiten).

³ Artikel 10.37, tweede lid Wm

⁴ Artikel 18.2d, tweede lid Wm

⁵ Bijvoorbeeld een vervoerder of inzamelaar die niet op de VIHB-lijst staat of iemand die een milieubelastende activiteit uitvoert maar in dat verband geen afvalstoffen mag ontvangen. Zie voor uitleg wat een milieubelastende activiteit is, onder voorbeeld 3.

⁶ Artikel 10.38 lid 1 Wm <https://www.lma.nl/onderwerpen/bedrijven/welke-verplichtingen/virtuele-map/traject-1/>

⁷ Op basis van artikel 5.8 van de Omgevingswet is in het algemeen de gemeente het bevoegd gezag voor een activiteit, tenzij er uitzonderingen zijn geregeld in de artikelen 5.10 en 5.11 van de Omgevingswet (voor specifieke activiteiten) danwel in afdeling 4.1 van het Omgevingsbesluit (voor meervoudige activiteiten).

risico hebben een milieubelastende activiteit. In het Besluit activiteiten leefomgeving is beschreven voor welke milieubelastende activiteiten een vergunning nodig is. Onder 1 vind je de link met informatie wanneer een vergunning nodig is. Soms is het niet nodig om eerst een vergunning aan te vragen voor de milieubelastende activiteit. Er moet wél altijd een melding gedaan worden voordat je start met de milieubelastende activiteit. Neem hierover daarom contact op met de omgevingsdienst van de vestigingsplaats van het bedrijf.

Tijdens het vooroverleg over een vergunningaanvraag omgevingsvergunning milieu bepaalt het bevoegd gezag of er sprake kan zijn van de acceptatie van afvalstoffen. Als dat het geval is, of als het bevoegd gezag vindt dat dat het geval is, dan moet de aanvraag hierop worden ingericht.

Het bedrijf dat afvalstoffen ontvangt, of dat afvalstoffen na verwerking weer doorgeeft moet in een aantal gevallen ontvangst- en/of afgiftemeldingen doen⁸. De meldingen moeten gedaan worden bij Rijkswaterstaat (vroeger het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen). Het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning voor het verwerken verleend heeft, is ook bevoegd tot toezicht en handhaving op de ontvangst- of afgiftemelding⁹. Dit is in de meeste gevallen de omgevingsdienst, in mandaat van het college van Burgemeester en Wethouders of Gedeputeerde Staten. Niet in alle gevallen geldt een meldplicht¹⁰. Er geldt bijvoorbeeld geen meldplicht voor het opslaan en verwerken van papier.

Voor een bedrijf dat zijn eigen afvalstoffen (na het ontstaan) nuttig toepast/verwijdert, gelden dezelfde verplichtingen als hierboven beschreven. Als het restmateriaal geen afvalstof is, is het toch handig om aan de omgevingsdienst van je vestigingsplaats te vragen of er nog verplichtingen zijn bij het uitvoeren van je activiteit op basis van nationale of gemeentelijke regelgeving.

MER-besluit of MER-beoordelingsbesluit

Voor het starten van sommige activiteiten is vereist dat er eerst een milieueffectrapportage (MER) wordt opgemaakt. Tijdens het vooroverleg (zie hierboven) komt ook de afvalstatusbeoordeling aan de orde. Neem bij twijfel contact op met de omgevingsdienst. Omdat deze plicht ook betrekking heeft op een aantal activiteiten met afvalstoffen, speelt ook binnen deze bevoegdheid de afvalstatusbeoordeling een rol. Als ten onrechte geen MER is overgelegd, moet het bevoegd gezag de aanvraag om een vergunning voor de activiteit buiten behandeling laten¹¹.

3.4 Ik maak van restmateriaal een product dat in contact komt met oppervlaktewater

Een voorbeeld hiervan is het plaatsen van walbeschoeiing of steigers, die gemaakt zijn van restmaterialen. De aanwezige stoffen in dat restmateriaal veroorzaken mogelijk emissies van zorgwekkende of gevaarlijke stoffen. Dit is een lozing oftewel een lozingsactiviteit. Voor het lozen op oppervlaktewater is een vergunning vereist¹². Voor een lozingsactiviteit op regionaal oppervlaktewater is het waterschap dat gaat over die regio waar het oppervlaktewater stroomt, bevoegd gezag¹³. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (en in mandaat Rijkswaterstaat) is bevoegd gezag voor een lozingsactiviteit op Rijkswateren. Een lozingsactiviteit die samenhangt met een milieubelastende activiteit is op zichzelf een milieubelastende activiteit. Bedrijfsafval (en gevaarlijk afval) op of in de bodem/oppervlaktewater brengen is een milieubelastende activiteit¹⁴. Het plaatsen van materiaal in oppervlaktewater (zoals kunststofwalbeschoeiingen), waarbij de vraag speelt of een materiaal een afvalstof of niet-afvalstof is, vraagt van het Waterschap of Rijkswaterstaat dus een beoordeling van de afvalstatus. Er geldt immers een vergunningplicht als

⁸ Artikelen 10.40, eerste lid en 10.38, derde lid, Wm

⁹ Artikel 18.2 Wm

¹⁰ Dit is terug te vinden in artikel 2 en bijlage I van het Besluit melden.

¹¹ Artikel 16.49, 3^e lid Omgevingswet

¹² Artikel 5.1 lid 2 sub c Omgevingswet

¹³ Artikel 2.5 Bal

¹⁴ Op basis van Hofjurisprudentie (C-232/97) is het begrip lozen (uit de Krw) een zeer ruim begrip. Ook het plaatsen van houten palen bewerkt met creosootolie in het water wordt gezien als een lozing.

er sprake is van een afvalstof. Neem bij twijfel contact op met het waterschap en/of de omgevingsdienst¹⁵.

3.5 Ik zamel restmaterialen in en lever die aan een bedrijf dat er een grondstof van maakt

Voor het inzamelen van, het bemiddelen en de handel in bedrijfsafval en gevaarlijk afval is registratie verplicht (bij de [Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie](#), afgekort NIWO).

Voor enkele aangewezen categorieën afvalstoffen is voor het inzamelen een vergunning vooraf verplicht. In het [Besluit inzamelen afvalstoffen](#) is geregeld welke afvalstoffen dit zijn. Zowel de vergunningverlening als het toezicht en de handhaving voor al deze handelingen in de keten ligt bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Op basis van mandaat voert de Inspectie Leefomgeving en Transport deze taken uit en is hiervoor dus bevoegd gezag.

3.6 Ik vervoer restmaterialen naar een bedrijf dat er een grondstof van maakt

Bij het vervoeren van afvalstoffen in Nederland moet in het algemeen een begeleidingsbrief aanwezig zijn. Dat geldt niet voor elke afvalstof. Bij twijfel hierover raadpleeg de site van het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen of vraag het na bij de omgevingsdienst in de regio waar het vervoersbedrijf gevestigd is¹⁶. Als het bevoegd gezag van oordeel is dat sprake is van een afvalstof en er is geen begeleidingsbrief aanwezig, dan kan hiertegen worden opgetreden. Het toezicht en de handhaving hiervoor ligt bij de Gedeputeerde Staten.

Voor het vervoeren van niet-afvalstoffen is geen begeleidingsbrief nodig. Wél moet er duidelijkheid zijn over de afvalstatus van de materialen, omdat er bij twijfel sprake is van afvalstoffen en er dan wel een begeleidingsbrief is vereist. De houder van de materialen, de vervoerder, dient dus een zelfbeoordeling uit te voeren en te onderbouwen dat aan alle bijproduct-, einde-afval- of voortgezet gebruik voorwaarden wordt voldaan. Bij transport in het binnenland zijn de Gedeputeerde Staten bevoegd gezag.

Bij het afnemen van materialen is de duidelijkheid over de afvalstatus van belang, omdat bedrijven die alleen niet-afvalstoffen mogen innemen er zeker van moeten zijn dat ze de materialen die ze ontvangen ook mogen innemen. Hiervoor kan het bedrijf een zelfbeoordeling uitvoeren of om een bestuurlijk rechtsoordeel vragen bij het bevoegd gezag. Dit is in de meeste gevallen de omgevingsdienst, in mandaat van het college van Burgemeester en Wethouders of Gedeputeerde Staten.

3.7 Ik vervoer restmateriaal naar een bedrijf in het buitenland dat er daar een grondstof van maakt

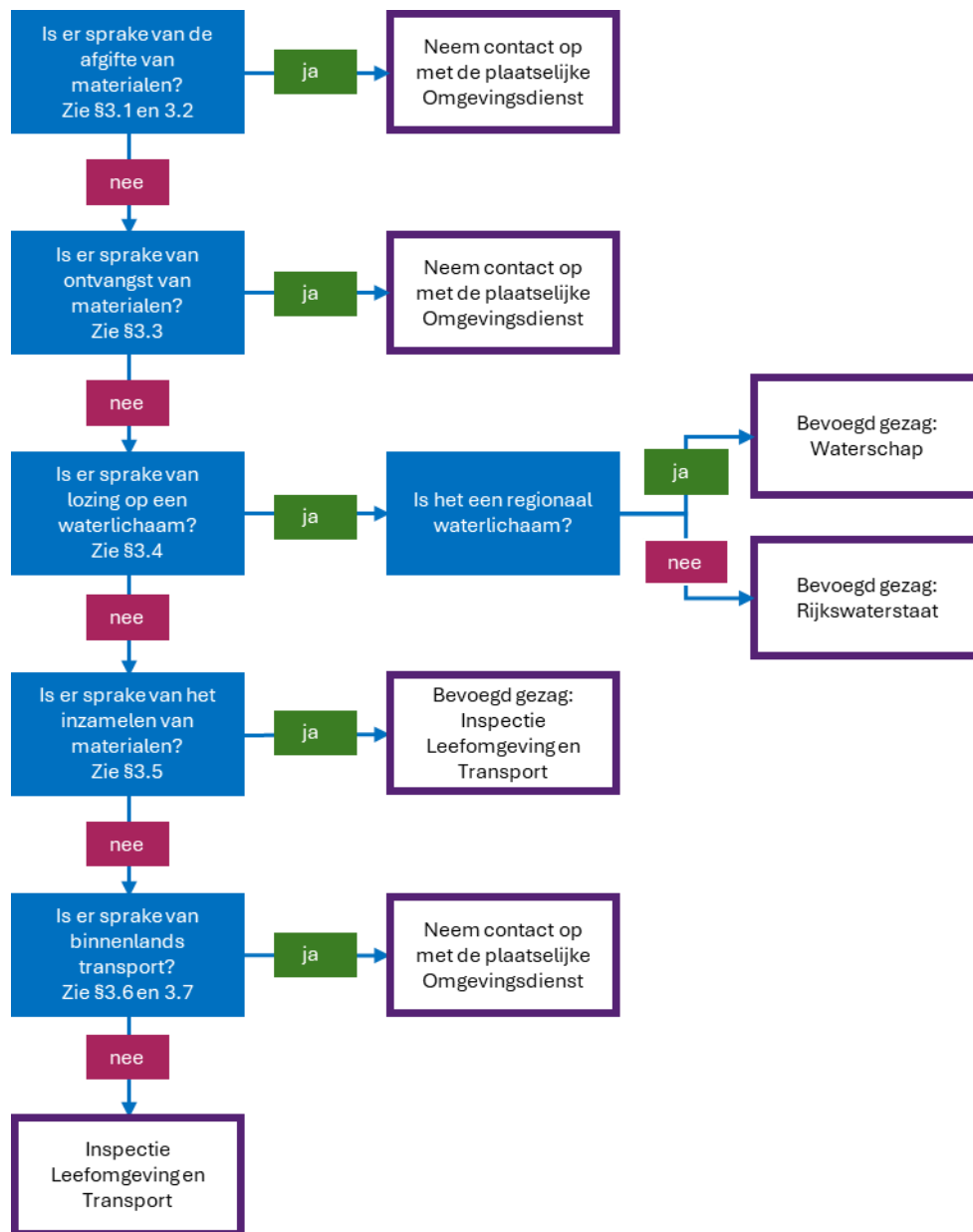
Bij vervoer van afvalstoffen van en naar het buitenland geldt de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA). Voor zo'n overbrenging van afvalstoffen van en naar het buitenland moet vooraf een toestemming aangevraagd worden bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. De EVOA benoemt dit als het doen van kennisgeving¹⁷. De kennisgeving wordt gedaan voorafgaand aan het transport van afvalstoffen en heeft betrekking op het gehele vervoer en de verwerking in het land van ontvangst. De Inspectie Leefomgeving en Transport kan de beoordeling van de houder toetsen voor het traject vanaf de kennisgeving tot en met het einde van de verwerking.

¹⁵ Contactgegevens van waterschappen zijn te vinden via <https://organisaties.overheid.nl/Waterschappen/> en van omgevingsdiensten via <https://www.omgevingsdienst.nl/omgevingsdiensten/>.

¹⁶ [Traject 1 - Landelijk Meldpunt Afvalstoffen: Bron van inzicht \(lma.nl\)](#) of via [Omgevingsdiensten - Omgevingsdienst NL](#).

¹⁷ [Procedure EVOA kennisgeving | Afvaltransport EVOA | Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\) \(ilent.nl\)](#)

4. Beslisboom



* Als het bevoegd gezag de gemeente of de provincie betreft, wordt er verwezen naar de Omgevingsdienst. Benader de Omgevingsdienst van de plaats waar het bedrijf gevestigd is voor meer informatie.

** De nummers §3.1 t/m 3.7 verwijzen naar de paragrafen in hoofdstuk 3. Lees de paragrafen voor meer informatie.