



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

T.a.v. [redacted]

Bestuurskern
Dir. Duurzame Leefomg en
Circ Economie

Contactpersoon
[redacted]
Senior beleidsmedewerker

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/67527

Datum 23 april 2020
Betreft Rechtsoordeel einde-afval TACOIL als grondstof voor
kunststofproductie

Geachte [redacted],

Naar aanleiding van uw verzoek om middels een rechtsoordeel te beoordelen of er in uw situatie sprake is van de einde-afvalstatus van TACOIL en daarmee niet meer van de afvalstatus, bericht ik u als volgt.

Uw verzoek

[redacted] (hierna [redacted]) heeft in januari 2019 verzocht om via een rechtsoordeel te beoordelen of er sprake is van de einde-afvalstatus van TACOIL en daarmee niet meer van de afvalstatus in de situatie zoals die is bij [redacted]. Uw verzoek betreft TACOIL afkomstig van kunststofafval, dat bestemd is als grondstof voor kunststofproductie, ter vervanging van primaire olie.

Voor de beoordeling van het verzoek heeft u informatie geleverd via de webtoets "Afval of Grondstof" en heeft u samen met uw partners [redacted] en [redacted] [redacted] (hierna [redacted]) overleg gehad met Rijkswaterstaat in januari en mei 2019.

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

Procesbeschrijving TACOIL

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

Aard en herkomst kunststof dat gebruikt wordt om TACOIL te maken

Het kunststofafval dat [redacted] gaat verwerken wordt geleverd door [redacted]. Dit specifieke kunststofafval, bestemd voor [redacted], is door [redacted] gesorteerd uit al het kunststofafval dat [redacted] ontvangt. Dit specifieke kunststofafval is niet geschikt voor recycling als hetzelfde functionele materiaal (mechanische recycling) vanwege technische en/of economische redenen en wordt tot nu toe vooral verder verwerkt door verbranding met energierugwinning (dit is conform de minimumstandaard voor verwerking van kunststofafval). Het

kunststofafval is voornamelijk afkomstig van selectieve scheiding van stedelijk afval en van afgekeurde fracties van kunststofrecyclers. Het kunststofafval kan ook afkomstig zijn uit andere sectoren zoals de industrie of de landbouw waar hergebruik of recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal niet mogelijk of rendabel is gebleken. De beoogde afvalstoffen zijn:

- Plasticfolies van de sorteerlijn: 19 12 04, kunststoffen en rubber.
- Landbouwfolie: 02 01 04, kunststofafval (exclusief verpakkingen).
- Kunststof van de uitpaklijn van over de datum producten: 15 01 02, kunststofverpakking.
- Restanten van de verpakkingen sorteerlijn van [REDACTED]: 15 01 02, kunststofverpakking 60/40 folie: 19 12 04, kunststoffen en rubber.
- Folie uit restafval: 20 03 01, gemengd stedelijk afval.
- Folie van stromen van klanten (mix of gelamineerd, geen PVC of PET): 20 01 39, kunststoffen.

Bestuurskern
Dir. Duurzame Leefomg en
Circ Economie

Datum

23 april 2020

Ons kenmerk

IENW/BSK-2020/67527

Verwerking tot TACOIL

Het kunststofafval dat in het proces wordt gebruikt, wordt eerst voorbehandeld door het verwijderen van niet-kunststoffen in het afval. Deze kunststof grondstof wordt vervolgens in reactoren gevoerd voor het thermisch kraken in een lagedruk, niet-katalytische en zuurstofvrije omgeving. In het kraakproces worden de koolwaterstofketens in het kunststofafval gebroken tot kortere ketens. Het proces van thermisch kraken is erop gericht dat er zoveel mogelijk eenvoudige koolwaterstoffen met korte koolstofketens ontstaan. In het kraakproces ontstaan niet-condenseerbaar synthetisch gas, condenseerbaar synthetisch gas en een residu waarin de metaalhoudende verbindingen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen achterblijven. Na het kraakproces gaan de koolwaterstoffen nog door een warmtewisselaar (door [REDACTED] omschreven als contactor vessel), waarin de zwaardere verbindingen nog verder worden afgescheiden en in het residu komen. Hierna volgt nog een destillatiestap met een quench column waarbij niet condenseerbare synthetisch gas wordt afgevangen. Het gecondenseerde gas dat dan overblijft is de TACOIL. Daarna vindt er nog een filtering plaats van de TACOIL.

De TACOIL is na het proces bij [REDACTED] vergelijkbaar met een middendestillaatolie met een complex mengsel van koolwaterstoffen. Middendestillaatoliën zijn olieproducten met een kookpunt tussen ongeveer 180°C-360°C bij het proces van destilleren van ruwe olie.

Toepassing TACOIL

De TACOIL zal fossiele grondstoffen, voornamelijk nafta, een uit aardoliedestillatie verkregen olie vervangen in het proces van [REDACTED] voor het maken van nieuwe kunststoffen, waarbij het eerst een hydrotreatment (het verwijderen van zuurstof, stikstof, zwavel en chloor uit de olie) ondergaat.

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, 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 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 ofwel de “Kaderrichtlijn afvalstoffen” of “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.

Vervolgens is voorwaarde dat wordt voldaan aan hetgeen is bepaald in artikel 1.1, zesde lid, tweede volzin, van de Wm:

Indien afvalstoffen die een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan, voldoen aan de ingevolge artikel 6, eerste [...]lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen [Richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen] vastgestelde [Europese einde-afval]criteria en tevens behoren tot het soort afvalstoffen waarop die criteria van toepassing zijn, worden zij niet langer als afvalstoffen aangemerkt. Onze Minister kan per geval besluiten [via een rechtsoordeel, zoals in onderhavig geval] of bij ministeriële regeling per afvalstroom regelen [via nationale einde-afvalcriteria] dat een afvalstof, respectievelijk een afvalstroom, die een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan, niet als afval wordt aangemerkt, voor zover voor deze afvalstof respectievelijk afvalstroom geen [Europese einde-afval]criteria van toepassing zijn [...].

Als er Europese noch nationale einde-afvalcriteria zijn vastgesteld, zal de einde-afvalstatus in principe enkel kunnen worden beoordeeld op basis van de afvaldefinitie en bijbehorende rechtspraak, en zal derhalve niet rechtstreeks aan artikel 6, eerste lid, van de Kra kunnen worden getoetst.

In de Leidraad Afvalstof of Product uit 2018 is nochtans uitgelegd dat artikel 6, eerste lid, van de Kra toch een legitieme basis vormt voor de einde-afvalbeoordeling in de praktijk van het afgeven van oordelen inzake de einde-afvalstatus. De reden daarvoor is dat de voorwaarden die in artikel 6, eerste lid, van de Kra staan in essentie kunnen worden gezien als een codificatie van de rechtspraak van het HvJ EU.

Artikel 6, eerste lid, van de Kra spreekt van een einde-afvalstatus wanneer een afvalstof “een behandeling voor recycling of andere nuttige toepassing heeft ondergaan” en daarbij niet langer als afval wordt beschouwd indien het daarbij voldoet aan vier bijkomende voorwaarden, zoals hieronder nader toegelicht.

Artikel 3, vijftiende lid, van de Kra definieert nuttige toepassing als volgt:

Elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt.

Bestuurskern
Dir. Duurzame Leefomg en
Circ Economie

Datum
23 april 2020

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/67527

Artikel 3, zeventiende lid, van de Kra definieert recycling als volgt:

Elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Dit omvat het opnieuw bewerken van organisch afval, maar het omvat niet energierugwinning, noch het op nieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.

Bestuurskern
Dir. Duurzame Leefomg en
Circ Economie

Datum
23 april 2020

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/67527

Recycling is derhalve een vorm van nuttige toepassing.

Naast de voorwaarde dat een afvalstof enkel de einde-afvalstatus kan worden toegekend als het is gerecycled of op enig andere manier nuttig is toegepast, moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a) *de stof of het voorwerp is bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;*
- b) *er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;*
- c) *de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens*
- d) *het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.*

Voor TACOIL 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 6, eerste lid, van de Kra.

Specifiek voor een rechtsoordeel over TACOIL zijn in ieder geval verder van toepassing: het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (hierna "LAP3") en de Leidraad Afvalstof of Product 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). Hoewel de voorwaarden uit artikel 6, eerste lid, van de Kra onder de nieuwe regels wél rechtstreeks toepasbaar zijn op materialen waarvoor geen Europese of nationale einde-afvalcriteria zijn vastgesteld, heeft dat geen invloed op de uitkomst van dit rechtsoordeel. Dit is omdat de toetsing aan die voorwaarden voorheen al werd uitgevoerd. In wezen sluit de wijziging dus naadloos aan op de al bestaande Nederlandse praktijk zoals die boven is uitgelegd.

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.

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 einde-afvalstatus van TACOIL en daarmee niet van de afvalstofstatus.

Is het uitgangspunt een afvalstof?

Een eerste primaire voorwaarde voor het verwerven van de einde-afvalstatus is dat het uitgangsmateriaal in kwestie een afvalstof is. Voor de behandeling van dit oordeel ga ik ervan uit dat de voormalige houders van de verschillende kunststoffen zich van het materiaal hebben ontdaan en dat daarmee er sprake is van afvalstoffen. Het gaat namelijk om kunststofafval van huishoudens en bedrijven. Er is geen indicatie dat de voormalige houders het kunststof nogmaals willen gebruiken. Dit blijkt onder andere uit het feit dat het om een mengsel van kunststoffen gaat. De inzameling van de kunststoffen voor [REDACTED] wordt ook verzorgd door [REDACTED], een bedrijf dat onder andere afval inzamelt. Ook is het zo dat [REDACTED] en haar inzamelaar [REDACTED] aangeven dat het gaat om afval. Met andere woorden, [REDACTED] maakt in het verwerkingsproces gebruik van afvalstoffen.

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

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.

In het proces van [REDACTED] worden vaste kunststofafvalstoffen omgezet in een olie via pyrolyse, een chemisch proces, waarbij verontreinigingen en niet gewenste koolwaterstoffen uit de TACOIL worden gehaald, ook door middel van een fysisch proces. De TACOIL wordt ingezet ter vervanging van fossiele grondstoffen, voornamelijk nafta in de productie van nieuwe kunststoffen. Het proces kan worden gezien als chemische recycling. Dit is een vorm van nuttige toepassing.

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

Voorwaarden van artikel 6, eerste lid, van de Kra

Voorwaarde (a): Wordt de stof of het voorwerp gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen?

In de beoogde toepassing, het maken van kunststoffen, is het gebruikelijk dat primaire olie wordt toegepast. Dit is een mix van verschillende soorten olie. Dat het hier gaat om olie afkomstig van het pyrolyseren van kunststofafval maakt dit niet wezenlijk anders. De processtappen die gedaan moeten worden om van de TACOIL een product te maken zijn niet verschillend dan bij primaire olie. Eén van de processtappen bij [REDACTED] is hydrotreatment. Dit is het verwijderen van zuurstof-, stikstof-, zwavel- en chlooratomen uit de TACOIL. Hydrotreatment is een gebruikelijke processtap voor olie om de genoemde elementen uit de TACOIL

Bestuurskern
Dir. Duurzame Leefomg en
Circ Economie

Datum
23 april 2020

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/67527

te halen. Ook bij de primaire grondstof voor [REDACTED] zal een hydrotreatment plaatsvinden om de genoemde elementen uit de olie te halen maar dit hoeft niet zelf op locatie bij [REDACTED] te gebeuren.

Bestuurskern
Dir. Duurzame Leefomg en
Circ Economie

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

Datum

23 april 2020

Ons kenmerk

IENW/BSK-2020/67527

Voorwaarde (b): Is er een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp?

De beoogde afnemer, [REDACTED], heeft schriftelijk bevestigd alle TACOIL te willen afnemen van [REDACTED].

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

Voorwaarde (c): Voldoet de stof of het voorwerp aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor de producten geldende wetgeving en normen?

De TACOIL voldoet aan de specificaties van [REDACTED]. Dit wordt ook gecontroleerd door [REDACTED] en is contractueel afgesproken.

De TACOIL is REACH geregistreerd onder EG nummer 942-177-5, met de omschrijving "plastic, waste, pyrolyzed, fractionation bottoms". De inschrijver van het dossier is [REDACTED]. De toepassing is alleen aangemeld voor industrieel gebruik voor het maken van andere stoffen (gebruik als "Transported Isolated Intermediate"). Dit betekent dat [REDACTED] alleen de TACOIL kan gebruiken onder strikt gecontroleerde condities. [REDACTED] bewerkt al andere stoffen die alleen onder strikte gecontroleerde condities gebruikt mogen worden.

Omdat de TACOIL niet direct gebruikt wordt in een product maar dient als grondstof is productwetgeving niet van toepassing. Bij [REDACTED] wordt de TACOIL ingebracht in het reguliere proces van het maken van kunststoffen. Pas voor de toepassing van de kunststof geldt productwetgeving.

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

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

De TACOIL gaat volledig en alleen gebruikt worden ter vervanging van andere olie met een primaire herkomst. De TACOIL wordt als grondstof ingezet in een industrieel proces en komt niet direct als product op de markt. Bij [REDACTED] wordt de TACOIL op een vergelijkbare en veelal samen met de fossiele grondstof, voornamelijk nafta, verder bewerkt in de productie van [REDACTED].

In het proces bij [REDACTED] wordt al het grootste deel van verontreinigingen en de ongewenste langere en grotere koolwaterstoffen verwijderd. In het proces van [REDACTED] worden nog aanwezige ongewenste stoffen in de TACOIL verwijderd of omgezet. Deze ongewenste stoffen zijn vergelijkbaar met ongewenste stoffen in primaire grondstof en worden in hetzelfde proces (hydrotreatment) ook uit de TACOIL verwijderd.

Verdere verontreinigingen zijn gezien het fysisch-chemisch proces niet te verwachten.

█ geeft aan dat het gebruik van Tacoil in plaats van primaire olie niet tot verhoogde emissies van schadelijke stoffen in rookgassen of afvalwater van █ leidt.

Op basis hiervan worden er over het geheel genomen geen ongunstige effecten verwacht van TACOIL in vergelijking met primaire grondstoffen.

Bij het bepalen of de beoogde toepassing van TACOIL geen ongunstig effect voor het milieu heeft, wordt ook gekeken naar de aanwezigheid van een sectorplan en de bijbehorende minimumstandaard in LAP3. Zou TACOIL de status "afvalstof" hebben, dan zou de verwerking van het kunststofafval waaruit de TACOIL wordt gemaakt moeten voldoen aan deze minimumstandaard. Wanneer aan TACOIL een laagwaardiger toepassing wordt gegeven dan de minimumstandaard, is het in het licht van de doelstellingen in artikel 1 van de Kra gerechtvaardigd om TACOIL, ondanks dat het voldoet aan de overige voorwaarden, toch als afvalstof te kwalificeren om 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 TACOIL reeds voldoet aan de voorgeschreven minimumstandaard, is er in het licht van de afvalhiërarchie geen reden om TACOIL te kwalificeren als afval.

In het geval dat TACOIL als afvalstof moet worden beschouwd, zijn in ieder geval sectorplan 11 'kunststof en rubber' en sectorplan 41 'verpakkingen algemeen' uit LAP3 van toepassing omdat de TACOIL wordt gemaakt uit kunststofafval dat onder deze sectorplannen valt. Bij beide sectorplannen is de minimumstandaard voor de soorten kunststofafval dat wordt ingezet bij █ recycling, tenzij dit vanwege technische en/of economische redenen niet kan en dan is andere nuttige toepassing ook acceptabel. De toepassing als grondstof voor kunststofproductie is te beschouwen als recycling en voldoet daarmee aan de gestelde standaarden in de sectorplannen.

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

Oordeel

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat TACOIL als einde-afval 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 TACOIL in samenhang met het hiervoor beschreven proces van █ met inbegrip van de in uw verzoek voorgelegde bewerking en toepassing van TACOIL, 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

Bestuurskern
Dir. Duurzame Leefomg en
Circ Economie

Datum
23 april 2020

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/67527

beoordelingen en beschikkingen door het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is ten aanzien van uw activiteiten.

Bestuurskern
Dir. Duurzame Leefomg en
Circ Economie

In het geval dat het materiaal TACOIL wordt geëxporteerd, geldt onverminderd Verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (de "EVOA") indien de bevoegde buitenlandse autoriteiten het product aanmerken als afvalstof.

Datum
23 april 2020

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/67527

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 TACOIL 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.¹ Indien u wenst, kunt u binnen veertien dagen na het ontvangen van dit rechtsoordeel verzoeken om de aangehaalde rechtspersonen niet te anonimiseren.²

Deze brief is digitaal aan u verzonden. Per post ontvangt u op een later nader te bepalen tijdstip een gelijkluidend exemplaar.

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



mevr. drs. E.E. de Kleuver

¹ Op <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval>.

² Rijkswaterstaat, t.a.v. [REDACTED]