



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.2.2007
COM(2007) 59 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET
EUROPEES PARLEMENT**

betreffende/tot Interpretatieve mededeling betreffende afvalstoffen en bijproducten

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Achtergrond van de mededeling	4
2.1.	Reikwijdte van de mededeling	4
2.2.	Context van de mededeling	4
3.	De toepassing van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.....	6
3.1.	Algemene noties rond de definitie van afvalstoffen	6
3.2.	Is het betrokken materiaal een productieresidu of een product?	6
3.3.	Omstandigheden waarin een productieresidu geen afvalstof is	7
3.4.	Andere door het Hof gebruikte factoren om een onderscheid te maken tussen afvalstof en bijproduct.....	10
	BIJLAGE 1 – voorbeelden van afvalstoffen en niet-afvalstoffen.....	12
1.	Slakken en stof van de ijzer- en staalproductie	12
2.	Bijproducten van de voedings- en drankenindustrie - diervoeder	12
3.	Bijproducten van verbranding - rookgasontzwavelingsgips	13
4.	Resten en ander soortgelijk materiaal	13
	BIJLAGE II – een beslisboom of een materiaal een afvalstof dan wel een bijproduct is.....	14

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

betreffende/tot Interpretatieve mededeling betreffende afvalstoffen en bijproducten

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

De definitie van afvalstoffen heeft een sleutelrol gespeeld in de bescherming van het Europese milieu tegen de effecten van afvalproductie en afvalbeheer de afgelopen dertig jaar. Voorwerpen of stoffen die als "afvalstof" worden gedefinieerd, vallen onder communautaire afvalstoffenwetgeving om de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen. De definitie van afvalstof wordt door de in Richtlijn 2006/12/EG¹ (de Afvalstoffenkaderrichtlijn) bedoelde bevoegde instanties per geval toegepast bij het nemen van beslissingen i.v.m. het vervoer van afvalstoffen of vergunningen betreffende afvalstoffen. Over het algemeen is het duidelijk wat nu wel of geen afvalstof is. Er zijn echter een aantal discussiepunten ontstaan met betrekking tot de interpretatie van deze definitie.

Een van deze discussiepunten houdt verband met het onderscheid tussen materialen die niet het hoofddoel van een productieproces zijn, maar beschouwd kunnen worden als bijproducten die geen afvalstoffen zijn, en materialen die als afvalstoffen moeten worden behandeld. In feite is er geen zwart-wit onderscheid, maar zijn er veeleer een grote verscheidenheid van technische situaties met sterk verschillende milieurisico's en –effecten en een aantal grijze gebieden. Voor de toepassing van de milieuwetgeving dient evenwel tussen de twee rechtssituaties per geval een duidelijke lijn te worden getrokken – wel of niet een afvalstof. Dit onderscheid is soms moeilijk hanteerbaar gebleken.

Om de rechtszekerheid met betrekking tot de afvalstoffenwetgeving te verbeteren en de definitie van afvalstof gemakkelijker te begrijpen en toepasbaar te maken, beoogt deze mededeling een leidraad te zijn voor de bevoegde instanties bij het beoordelen per geval of een bepaald materiaal wel of niet een afvalstof is, en de marktdeelnemers informatie te verstrekken over hoe dergelijke beslissingen moeten worden genomen. De mededeling zal ook helpen moeilijkheden glad te strijken bij de interpretatie van deze bepalingen in de EU.

De mededeling beoogt het verduidelijken van de definitie van afvalstof die is opgenomen in artikel 1 van de Afvalstoffenkaderrichtlijn, zoals geïnterpreteerd door het Europees Hof van Justitie, om te verzekeren dat de richtlijn goed wordt geïmplementeerd. In de afvalstoffenwetgeving van de EU hebben begrippen zoals bijproduct of secundaire grondstof geen juridische betekenis – materialen zijn eenvoudig een afvalstof of niet. Enkel in het kader van de voorliggende mededeling² worden naast "afvalstof" als gedefinieerd in de richtlijn de volgende illustratieve termen gebruikt:

¹ PB L 114 van 27.4.2006, blz. 9-21.

² De definities houden geen juridische interpretatie van de Europese Commissie in en zijn niet bestemd voor gebruik buiten de context van de voorliggende mededeling.

- Product – alle materialen die in een productieproces doelbewust worden gecreëerd. Veelal is het mogelijk één (of meer) "primaire" producten als geproduceerd hoofdmateriaal aan te wijzen.
- Productieresidu – een in een productieproces niet doelbewust geproduceerd materiaal dat echter wel of niet een afvalstof kan zijn.
- Bijproduct – een productieresidu dat geen afvalstof is.

Zoals aangekondigd in de Thematische Strategie over afvalpreventie en -recycling zal de effectiviteit van de in de mededeling voorgestelde maatregelen in 2010 worden geëvalueerd in de context van de evaluatie van de strategie. Bij diezelfde gelegenheid zal worden geëvalueerd of verdere jurisprudentie van het EHJ een herziening van de richtsnoeren nodig heeft gemaakt.

2. ACHTERGROND VAN DE MEDEDELING

2.1. Reikwijdte van de mededeling

De reikwijdte van de voorliggende mededeling is het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof in de context van een productieproces. De mededeling is niet relevant voor andere afvalstoffen zoals gemeentelijk afval of andere dergelijke afvalstromen, of voor consumptieresiduen. Zij handelt niet over het probleem wanneer een product een afvalstof kan worden, of wanneer een afvalstof ophoudt een afvalstof te zijn. Zij handelt niet over afvalstoffen die van de werkingssfeer van de Afvalstoffenkaderrichtlijn zijn uitgesloten.

2.2. Context van de mededeling

Artikel 8, lid 2, punt iv, van Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap³ vroeg om duidelijk te onderscheiden wat afval is en wat niet. In de Mededeling "Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling" van 27 mei 2003⁴ heeft de Commissie de situatie met betrekking tot de definitie van afvalstoffen geschetst, om een breed door bewijsmateriaal gestaafd debat over de kwestie gevraagd en aan stakeholders met betere alternatieven voor de bestaande definitie van afvalstoffen gevraagd daarmee voor de dag te komen. De meesten vroegen veeleer aan de basisdefinitie van afvalstoffen vast te houden en bepaalde specifieke aspecten te verduidelijken.

In het licht van deze consensus ging de Commissie in de op 21 december 2005 aangenomen Thematische Strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling⁵ de volgende verbintenis aan: "Om de rechtspositie van de economische operatoren en de bevoegde autoriteiten te verduidelijken, zal de Commissie voorts een mededeling publiceren waarin op basis van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie richtsnoeren worden verstrekt over kwesties met betrekking tot bijproducten in diverse sectoren van het bedrijfsleven, en met name over de vraag wanneer bijproducten als afval dienen te worden beschouwd en wanneer niet". Het voorliggende document voert nu deze verbintenis uit.

³ PB L 242 van 10.9.2002, blz.1.

⁴ COM(2003) 301 definitief.

⁵ COM(2005) 666 definitief.

2.2.1. *Waarom zijn richtsnoeren nodig?*

De zich ontwikkelende jurisprudentie en het relatieve ontbreken van rechtszekerheid heeft in sommige gevallen de toepassing van de definitie van afvalstoffen op dit gebied voor zowel de bevoegde instanties als voor de marktdeelnemers bemoeilijkt. Er zijn een aantal aanwijzingen van per geval verschillende oplossingen voor vergelijkbare feiten door bevoegde instanties in verschillende lidstaten – hetgeen leidt tot ongelijkheden in de behandeling van marktdeelnemers en belemmeringen op de interne markt. Een excessief ruime interpretatie van de definitie van afvalstoffen jaagt de betrokken ondernemingen nodeloos op kosten en kan de attractiviteit verminderen van materialen die anders teruggesluisd zouden worden in de economie. Een excessief enge interpretatie kan tot milieuschade leiden en de communautaire afvalstoffenwetgeving en gemeenschappelijke afvalnormen in de EU ondermijnen.

De Commissie meent dat richtsnoeren beter geschikt zijn voor het verschaffen van rechtszekerheid dan een definitie van bijproducten in de Afvalstoffenkaderrichtlijn. Met name een onderscheid tussen afvalstoffen en bijproducten dat gebaseerd is op het feit of het materiaal bestemd is voor terugwinning dan wel verwijdering, of gebaseerd is op het feit of het materiaal al dan niet positieve economische waarde heeft, lijkt niet de nodige garanties te bieden voor de bescherming van het milieu. Anderzijds kan de directe vertaling in de richtlijntekst van sommige door het EHJ gebruikte formuleringen uit hun context alleen maar tot nieuwe onzekerheden leiden. Andere opties, inclusief het werken met lijsten, blijken in operationele en rechtshandavingstermen niet werkbaar. Binnen de door de EHJ aangegeven juridisch bindende criteria zijn richtsnoeren een flexibel instrument dat aan nieuwe aanwijzingen en technologieën kan worden aangepast.

2.2.2. *Industriële context*

Er is een grote verscheidenheid van verschillende types materialen die bij industriële processen worden geproduceerd en waarop deze mededeling betrekking zou kunnen hebben. In bedrijfsjargon kunnen deze worden aangeduid als bijproducten, coproducten, tussenproducten, niet-kernproducten of subproducten. Geen van deze termen hebben enige betekenis in het communautaire milieurecht, d.w.z. producten en bijproducten hebben dezelfde status: materialen zijn alleen maar wel of niet afvalstoffen.

Industriële productieprocessen zijn vaak complex en kunnen veel verschillende materialen genereren met verschillende economische waarde, milieu-effecten en afval/niet-afvalstatus. Daarbij kunnen de gevolgen van de afval/niet-afvalstatus variëren per sector. In sommige sectoren worden als afvalstof aangemerkte materialen door ondernemingen op de interne markt vrij verhandeld. In andere sectoren zoals de voedsel- en drankensector is een klaar onderscheid tussen afval en product cruciaal voor de economische exploitatie van het betrokken materiaal. De technische situatie evolueert momenteel constant, met snelle veranderingen in de technologie, zowel wat betreft de productieprocessen als de voorhandene afvalbehandelingsmethoden.

2.2.3. *Milieusituatie*

Het is duidelijk dat zowel producten als afvalstoffen toxische materialen kunnen bevatten en een risico kunnen vormen voor de menselijke gezondheid en het milieu indien slecht behandeld of gecontroleerd. Bovendien hebben afvalstoffen die afkomstig zijn van de industrie en de mijnbouw vaak kenmerken die inhouden dat zij, in vergelijking met de producten, bepaalde risico's kunnen vormen voor het milieu. Deze houden verband met het

feit dat terwijl de inhoud van de producten over het algemeen specifiek wordt ontworpen en gecontroleerd, de samenstelling van afvalstoffen minder duidelijk kan zijn.

Dit betekent dat het vanuit milieuoogpunt uiterst belangrijk is dat materialen correct al dan niet als afvalstof worden aangemerkt. De afvalstoffenwetgeving beschermt het milieu tegen de gevolgen van industriële afvalstoffen op een aantal manieren, en met name via vergunnings- en vervoersprocedures en specifieke normen voor de verbranding van afval. Indien een materiaal geen afvalstof is, betekent dit niet dat het volledig buiten het bij de communautaire wetgeving ingestelde milieubeschermingssysteem valt. Productregelgeving en andere wetgeving zoals de REACH-verordening, beogen de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu tegen de potentiële milieu-effecten van producten en andere materialen die geen afvalstoffen zijn.

3. DE TOEPASSING VAN DE JURISPRUDENTIE VAN HET EUROPEES HOF VAN JUSTITIE

3.1. Algemene noties rond de definitie van afvalstoffen

Het EHJ heeft consistent gesteld dat de definitie van afvalstoffen ruim moet worden geïnterpreteerd om consistent te zijn met het doel van Richtlijn 2006/12/EG, en met artikel 174, lid 2, van het EG-Verdrag, dat bepaalt dat het communautaire beleid betreffende het milieu erin bestaat een hoog niveau van bescherming na te streven. De definitie van afvalstoffen in Richtlijn 2006/12/EG verwijst naar bijlage 1 ervan en naar de Europese afvalstoffenlijst in Beschikking 2000/532/EG van de Commissie⁶. Aangezien beide bronnen echter indicatief zijn, draait de definitie van afvalstoffen in essentie rond het begrip "zich ontdoen van".

Het Hof heeft herhaaldelijk benadrukt dat of een materiaal een afvalstof is of niet afhangt van specifieke feitelijke omstandigheden, en dat daarom de beslissing door de bevoegde instantie per geval moet worden genomen.

Tenslotte is het belangrijk erop te wijzen dat zelfs in gevallen dat een bepaald materiaal voldoet aan de door het EHJ vastgestelde (en in punt 3.3 beschreven) maatstaven om als een niet-afvalstof te worden beschouwd, het materiaal, als men zich er in de praktijk van ontdoet, duidelijk als een afvalstof moet worden beschouwd en behandeld.

3.2. Is het betrokken materiaal een productieresidu of een product?

In *Palin Granit*⁷ heeft het EHJ gesteld dat een productieresidu iets is wat niet het rechtstreeks beoogde eindproduct van het productieproces is. In *Saetti*⁸ heeft het EHJ opgemerkt dat voor zover de productie van het betrokken materiaal "het resultaat van een technische keuze" was (om doelbewust een dergelijk materiaal te produceren), het geen productieresidu kon zijn.

Bijgevolg is het eerste wat men zich bij het bepalen of een materiaal een afvalstof is of niet dient af te vragen, of de producent er doelbewust voor heeft gekozen het materiaal in kwestie te produceren.

⁶ Laatstelijk gewijzigd bij Beschikking 2001/573/EG van de Raad, PB L 203 van 28.7.2001 blz.18.

⁷ Zaak C-9/00 *Palin Granit Oy* (2002) Jurisprudentie I-3533.

⁸ C-235/02, *Saetti*-Beschikking, 15 januari 2004.

Indien de producent het primaire product had kunnen produceren zonder het betrokken materiaal te produceren, maar ervoor heeft gekozen dit niet te doen, dan wijst dit erop dat het betrokken materiaal geen productieresidu is. Een andere aanwijzing dat de productie van het betrokken materiaal een technische keuze was, zou onder meer kunnen zijn een wijziging van het productieproces om het betrokken materiaal specifieke technische kenmerken te geven.

Het geval petroleumcokes

In de zaak Saetti en Frediani werd aan het EHJ gevraagd of petroleumcokes, een op koolstof gebaseerd materiaal dat geproduceerd wordt bij de raffinage van ruwe olie, een afvalstof waren of niet. Het Hof was van oordeel dat petroleumcokes niet als een productieresidu konden worden aangemerkt aangezien de productie van cokes het resultaat is van een technische keuze, die specifiek gericht is op het gebruik ervan als brandstof. Het Hof was eveneens van oordeel dat ook al waren petroleumcokes een automatisch resultaat van het raffinageproces, petroleumcokes, aangezien het gebruik van de volledige cokesproductie zeker was en het daarbij hoofdzakelijk ging om dezelfde soorten gebruik als bij andere (tijdens het raffinageproces geproduceerde) stoffen, ook een als zodanig beoogd petroleumproduct en geen productieresidu waren.

3.3. Omstandigheden waarin een productieresidu geen afvalstof is

Zelfs in gevallen dat een materiaal als een productieresidu wordt beschouwd, heeft het Hof aangegeven dat het niet noodzakelijk een afvalstof is. De kenmerken van het materiaal in termen van de gereedheid ervan voor verder gebruik in de economie kunnen betekenen dat het niet als een afvalstof dient te worden beschouwd.

In recente jurisprudentie (*Palin Granit* en volgende gevallen) heeft het EHJ een driedelige maatstaf aangelegd waaraan een productieresidu moet voldoen om als een bijproduct te worden beschouwd. Het Hof stelde dat voor zover het verdere gebruik van het materiaal zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces niet slechts mogelijk, maar zeker was, het materiaal geen afvalstof was. De onderdelen van deze maatstaf zijn cumulatief – er moet aan alle drie de onderdelen worden voldaan. Naast deze maatstaf heeft het EHJ opgemerkt dat het gebruik waarvoor het bijproduct bestemd is eveneens rechtmatig moet zijn – met andere woorden dat het bijproduct niet iets mag zijn waarvan de producent zich dient te ontdoen of waarvan het beoogde gebruik verboden is krachtens het EU-recht of nationaal recht (zie beslisboom in bijlage II).

3.3.1. Is het verdere gebruik van het materiaal zeker, niet slechts mogelijk?

Indien er een mogelijkheid is dat het materiaal in feite niet bruikbaar is, niet voldoet aan de technische specificaties om bruikbaar te zijn, of indien er geen markt is voor dat materiaal, dient het verder als afvalstof te worden beschouwd. De afvalstatus beschermt het milieu tegen de potentiële gevolgen van deze onzekerheid. Indien vervolgens blijkt dat de afvalstof in feite een nuttige functie kan vervullen, verliest het materiaal zijn afvalstatus wanneer het klaar is voor gebruik in de vorm van een door terugwinning verkregen product (zie *Mayer Parry*⁹).

⁹ C-444/00 *Mayer Parry* (2003) Jurisprudentie I-6163.

In sommige gevallen kan de mogelijkheid bestaan dat een bepaald deel van het materiaal wordt gebruikt en de rest dient te worden verwijderd. Indien bij de beoordeling per geval door de bevoegde instantie een bepaald gebruik voor alle betrokken materiaal niet kan worden gegarandeerd, moet het materiaal in eerste instantie als een afvalstof worden beschouwd. Het bestaan van langetermijncontracten tussen de houder van het materiaal en de latere gebruikers ervan kan er echter op wijzen dat het onder het contract vallende materiaal zal worden gebruikt en dat derhalve gebruik zeker is.

Evenzo dient het materiaal, indien het voor onbepaalde tijd zal worden opgeslagen vóór een potentieel maar niet zeker hergebruik, in de opslagperiode als afvalstof te worden beschouwd (*Palin Granit*).

3.3.1.1. Verder gebruik zal een financieel voordeel voor de afvalhouder met zich mee brengen

Voor zover een producent het betrokken materiaal met winst kan verkopen, kan dit erop wijzen dat het waarschijnlijker is dat een dergelijk materiaal zeker zal worden gebruikt. (*Palin Granit*) Dit is echter op zich niet voldoende – zie eerdere jurisprudentie die bevestigt dat afvalstoffen economische waarde kunnen hebben (*Vessoso and Zanetti*¹⁰, *Tombesi*¹¹). De Commissie is van mening dat het bij het toetsten aan deze maatstaf ook belangrijk is rekening te houden met de afvalbehandelingskosten, aangezien er een risico bestaat dat een symbolische prijs wordt geboden om het materiaal als niet-afvalstof te laten indelen waardoor het buiten de aangewezen afvalbehandelingsinstallaties kan worden behandeld. Een hoge prijs conform of boven de huidige marktprijzen voor het materiaal kan er echter op wijzen dat het materiaal geen afvalstof is.

De Spaanse mestzaken

In de gevoegde zaken van de Commissie tegen Spanje (C-416/02 en C-121/03) heeft het Hof geoordeeld dat mest niet als afvalstof is aan te merken indien hij als meststof rechtmatig op of in naar behoren geïdentificeerde gronden wordt gebracht (ongeacht of de gronden binnen of buiten het landbouwbedrijf liggen dat het afvalwater heeft voortgebracht) en de opslag ervan tot de voor deze bemestingsactiviteiten vereiste hoeveelheid wordt beperkt.

¹⁰ Zaken C-206/88 en 207/88, *Vessoso and Zanetti* (1990) Jurisprudentie 1461.

¹¹ Gevoegde zaken C-304/94, C-330/94, C-342/94 & C-224/95 *Tombesi* (1997) Jurisprudentie I-3561.

3.3.2. Kan het materiaal zonder verdere bewerking opnieuw worden gebruikt?

In sommige gevallen kan dit een moeilijk te hanteren maatstaf zijn. Vaak is er in de waardeketen van een bijproduct een keten van taken die moeten worden ondernomen als onderdeel van het verdere gebruik van het materiaal. Het materiaal wordt geproduceerd, wordt dan mogelijk gewassen, gedroogd, geaffineerd of gehomogeniseerd, kenmerken of andere materialen die nodig zijn voor het verdere gebruik ervan kunnen worden toegevoegd, de kwaliteit ervan wordt gecontroleerd enzovoort. Sommige taken worden uitgevoerd op het productieterrein van de producent, sommige op het terrein van de volgende gebruiker en sommige door tussenpersonen. In zoverre dergelijke taken een integrerend onderdeel zijn van het productieproces (zie volgende punt) staan zij er niet aan in de weg dat het materiaal als een bijproduct wordt beschouwd.

Het Hof heeft geoordeeld dat indien een bijkomend terugwinningsproces vereist is vóór verder gebruik, ook als een dergelijk later gebruik vaststaat dit erop wijst dat het materiaal een afvalstof is totdat het proces is voltooid (*Avesta Polarit*¹²).

3.3.3. Als voortzetting van het productieproces?

Indien echter het materiaal voor verder gebruik gereed wordt gemaakt als integrerend onderdeel van de voortzetting van het productieproces, en vervolgens daadwerkelijk wordt verzonden voor een dergelijk verder gebruik, dan is het volgens de door het EHJ vastgestelde maatstaf een bijproduct.

In deze situatie dient de bevoegde instantie uit te maken of de in bovenstaand punt beschreven taken een **integrerend onderdeel van voortzetting van het productieproces** zijn. Daarbij moet deze volgens de Commissie een onderscheid maken op basis van alle feiten: de mate van gereedheid van het materiaal voor verder gebruik, de aard en omvang van de taken nodig om het materiaal gereed te maken vóór verder gebruik, de integratie van deze taken in het hoofdproductieproces en het feit of de taken worden uitgevoerd door iemand anders dan de producent, kunnen allemaal relevant zijn. BREF-documenten zouden door de bevoegde instantie eveneens in aanmerking kunnen worden genomen als leidraad bij haar beslissing of de taken een integrerend onderdeel van de voortzetting van het productieproces zijn. Opgemerkt zij dat de aanpak die door het Hof wordt uiteengezet in de zaken *Palin Granit*, *Niselli*¹³ en *Spaanse mest* wijst op een enge veeleer dan een ruime benadering van de notie productieproces.

Indien het materiaal het terrein of de fabriek waar het werd geproduceerd verlaat om verdere bewerking te ondergaan, kan dit een aanwijzing zijn dat dergelijke taken niet langer een onderdeel zijn van hetzelfde productieproces. Met de toenemende specialisatie van industriële processen kan dit evenwel niet als een definitieve aanwijzing gelden. De volgende gebruikers en tussenbedrijven kunnen betrokken zijn bij het prepareren van het materiaal voor verder gebruik door de uitvoering van de hierboven in 3.3.2 beschreven taaktypes.

Indien het materiaal nodig is als onderdeel van de primaire activiteiten van de producent is dit een aanwijzing dat het betrokken materiaal geen afvalstof is.

¹² Zaak C-114/01 *AvestaPolarit Chrome Oy* arrest 11 september 2003.

¹³ C-457/02, *Niselli*, beschikking van 11 november 2004.

De ganggesteentezaak

In de zaken Avesta Polarit en Palin Granit werd aan het Hof gevraagd uit te maken in welke omstandigheden ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van mijnen en steengroeven als een afvalstof moet worden beschouwd. Het Hof stelde dat voor zover het ganggesteente werd opgeslagen voorafgaand aan een mogelijk toekomstig gebruik of een toekomstige verplichting tot afvalbehandeling, het als afvalstof was aan te merken. Voor zover, en dit voorafgaand aan een potentieel maar niet zeker hergebruik en zonder te worden bewerkt, bepaalde materieel vaststelbare residuen werden opgeslagen om mijngangen op te vullen voor stabiliteitsdoeleinden zoals vereist voor de hoofdactiviteit van de mijn (winning van erts), zijn dit volgens het Hof geen afvalstoffen.

3.4. Andere door het Hof gebruikte factoren om een onderscheid te maken tussen afvalstof en bijproduct

In *Arco Chemie*¹⁴ en andere soortgelijke jurisprudentie somt het EHJ een hele reeks factoren op die erop kunnen wijzen dat een materiaal een afvalstof is. Geen van deze elementen is noodzakelijkerwijs afdoende, maar sommige kunnen nuttig zijn in sommige omstandigheden.

3.4.1. Geen ander gebruik dan verwijdering is denkbaar, of gebruik heeft een groot milieu-effect of vereist speciale beschermingsmaatregelen

Zoals het EHJ heeft opgemerkt, lijkt het, indien een gegeven materiaal geen mogelijk gebruik heeft, en daarom zal moeten worden verwijderd, normaal dat een dergelijk materiaal als afvalstof wordt beschouwd vanaf het moment van productie. In sommige gevallen is verder gebruik van het materiaal verboden, of moet het materiaal worden verwijderd of teruggewonnen als afvalstof volgens een bindende procedure. Dit kan zich voordoen om redenen die verband houden met het milieu, de veiligheid of de volksgezondheid. Eén voorbeeld van EU-wetgeving die ertoe zou kunnen leiden dat een gegeven materiaal verplicht moet worden verwijderd of als afvalstof behandeld, is Richtlijn 96/59 betreffende PCB's/PCT's¹⁵. Evenzo moet materiaal dat niet voldoet aan wettelijke productnormen voor het potentiële gebruik ervan als afvalstof worden behandeld totdat het klaar is om aan dergelijke normen te voldoen.

De kwestie van het milieubeschadigingspotentieel van een gegeven materiaal en de noodzaak van het nemen van speciale milieubeschermingsmaatregelen om het materiaal te gebruiken, is complexer. Een aantal primaire producten hebben eveneens een hoog milieubeschadigingspotentieel en vereisen zorgvuldig gebruik om het milieu niet te beschadigen. Echter, ingevolge het standpunt van het EHJ betreffende de interpretatie van de afvalstoffedefinitie kan, indien een bijproduct een groter milieu-effect heeft dan een alternatief materiaal of product dat het vervangt, dit van invloed zijn op de grenzen van de beslissing afvalstof/niet-afvalstof in situaties waar een vergelijking mogelijk en relevant is.

De tegengestelde situatie, het ontbreken van een duidelijk risico voor het milieu van een materiaal, bewijst niet dat het geen afvalstof is. In *Palin Granit* oordeelde het EHJ dat ook al bleek het materiaal in kwestie geen echt risico voor de menselijke gezondheid en het milieu te vormen, dit geen relevant criterium was om ervan uit te gaan dat een materiaal geen afvalstof

¹⁴ Gevoegde zaken C-418/97 & C-419/97 *ARCO Chemie* (2000) Jurisprudentie I-4475.

¹⁵ PB L 243 van 24.9.1996, blz. 31 – 35.

was. Dit is logisch – het kan zijn dat inert industrieel afval dat op een ongeschikte plaats wordt gestort geen risico inhoudt voor de menselijke gezondheid of het milieu. Toch veroorzaakt het ongetwijfeld hinder en valt het onder de definitie van afvalstof. Voorts betekent het feit dat een stof op milieuvriendelijke wijze en zonder substantiële behandeling als brandstof kan worden teruggewonnen niet dat de stof geen afvalstof is (*Arco Chemie*). De afvalstoffendefinitie bestaat om ervoor te zorgen dat afvalstoffen inderdaad deze milieuvriendelijke behandeling ondergaan.

In dezelfde zaak stelde het EHJ dat noch de plaats van opslag van een materiaal noch de samenstelling ervan relevant was voor de vraag of het materiaal wel of niet een afvalstof was. In sommige gevallen – de marmervingwinning bijvoorbeeld – kunnen productieresiduen zoals marmervingresten inderdaad uit exact hetzelfde materiaal bestaan als het primaire product. Maar als zij voor verwijdering bestemd zijn zullen zij toch afvalstoffen zijn.

3.4.2. De behandelingsmethode voor het materiaal in kwestie is een standaard afvalbehandelingsmethode

In sommige gevallen kan de bestemming van het materiaal een sterke aanwijzing geven voor de status van dat materiaal. Het EHJ heeft evenwel ook geoordeeld dat het feit of de operatie die op het materiaal zal worden toegepast al dan niet een afvalbehandelingsoperatie is als bedoeld in bijlage IIA of IIB niet het definitieve antwoordt biedt op de vraag of het materiaal wel of niet een afvalstof is (*Niselli*). Dit is onvermijdelijk, aangezien meerdere methoden voor de behandeling of verwijdering die zijn opgenomen in de bijlage ook perfect toepasbaar zijn op een product, en omgekeerd. Met name is er geen manier om een onderscheid te maken tussen de verbranding van een brandstof als een product en de verbranding van een afvalstof op basis van een behandelingsmethode.

3.4.3. De onderneming ziet het materiaal als afvalstof

In *Arco Chemie* heeft het Hof opgemerkt dat het feit dat het materiaal als afvalstof wordt gezien een factor kan zijn die erop kan wijzen dat het betrokken materiaal een afvalstof was. De Commissie is echter van mening dat deze maatstaf ertoe kan leiden dat slordig met de afvalstoffenwetgeving wordt omgesprongen door ondernemingen te bevoordelen die niet op de hoogte zijn van hun wettelijke verplichtingen of naleving van deze verplichtingen proberen te vermijden. Bovendien zou dit, aangezien de notie uiterst subjectief is, kunnen leiden tot een interpretatie van het concept afvalstof die verschilt per lidstaat.

3.4.4. De onderneming tracht de hoeveelheid geproduceerd materiaal te beperken

Opnieuw in *Palin Granit* heeft het EHJ opgemerkt dat indien de onderneming tracht de hoeveelheid geproduceerd materiaal te beperken, dit erop zou kunnen wijzen dat het materiaal een afvalstof is. Dit is niet afdoende, aangezien het mogelijk is dan men probeert de van een gegeven materiaal geproduceerde hoeveelheden te variëren vanwege factoren die verband houden met kosten, prijs en markten veeleer dan uit de wens de hoeveelheden te verwijderen materiaal te minimaliseren. Verder zou een strikte toepassing van dit criterium ondernemingen in sommige gevallen kunnen demotiveren om een afvalpreventiebeleid te voeren.

BIJLAGE 1 – voorbeelden van afvalstoffen en niet-afvalstoffen

Deze voorbeelden zijn bedoeld om een aantal gevallen te illustreren waarin materialen al dan niet als afvalstoffen kunnen worden aangemerkt. Zij zijn ontleend aan een aantal verschillende sectoren, maar zijn noch definitief noch allesomvattend. Er zijn veel andere voorbeelden die hadden kunnen worden gebruikt, en zelfs de voorbeelden hier kunnen in een aantal gevallen variëren binnen de EU, met name wanneer er geen zeker gebruik is voor een bepaald bijproduct, of integendeel, indien het gebruik voor een materiaal zeker is in een regio of lidstaat, terwijl dit niet het geval is voor de hele EU.

1. SLAKKEN EN STOF VAN DE IJZER- EN STAALPRODUCTIE

Hoogovenslakken worden parallel aan heet ijzer geproduceerd in een hoogoven. Het productieproces voor het ijzer wordt aangepast om ervoor te zorgen dat de slakken de vereiste technische eigenschappen hebben. Er wordt bij de start van het productieproces een technische keuze gemaakt die bepalend is voor het type slakken dat wordt geproduceerd. Bovendien is het gebruik van de slakken in een aantal welomschreven eindtoepassingen zeker, en is de vraag groot. Hoogovenslakken kunnen direct aan het einde van het productieproces worden gebruikt, zonder dat verdere bewerking plaatsvindt die geen integrerend onderdeel van dit proces is (zoals breken om de juiste deeltjesgrootte te verkrijgen). Dit materiaal kan dan ook geacht worden buiten de definitie van afvalstof te vallen.

Daartegenover staat dat ontzwavelingslakken worden geproduceerd vanwege de noodzaak zwavel te verwijderen voor de bewerking van ijzer tot staal. De resulterende slakken zijn rijk aan zwavel, kunnen in de metaalverwerkingskringloop niet worden gebruikt of gerecycleerd en wordt daarom gewoonlijk op een stortplaats verwijderd. Een ander voorbeeldtype is aan het staalproductieproces onttrokken stof bij het zuiveren van de lucht in de fabriek. Dit wordt via een afzuigproces in filters ingevangen. Deze filters kunnen worden schoongemaakt en de metaalinhoud kan in de economische cyclus worden teruggebracht via een recyclagebewerking. Deze beide productieresiduen zijn bijgevolg afvalstoffen vanaf het punt van productie, waarbij de ijzerinhoud die aan de filters wordt onttrokken ophoudt afval te zijn zodra deze gerecycleerd is.

2. BIJPRODUCTEN VAN DE VOEDINGS- EN DRANKENINDUSTRIE - DIERVOEDER

Een belangrijk gebruik voor bijproducten van de voedings- en drankensector is diervoeder. Bij de productieprocessen in tal van sectoren (bv. suikerproductie, oliezaadvermaling, zetmeelproductie en moutproductie) ontstaan materialen die of door de landbouwers direct of door de mengvoederindustrie als voedermiddel worden gebruikt. Hoewel niet alle voor diervoeder bestemde productieresiduen automatisch niet-afvalstoffen zijn¹⁶, worden de bovenbedoelde voedermiddelen doelbewust in aangepaste productieprocessen geproduceerd, of worden zij misschien niet doelbewust geproduceerd maar voldoen zij aan de cumulatieve bijproductcriteria van het Hof aangezien hun verder gebruik in diervoeder zeker is en dat

¹⁶ (dit is het standpunt van de Commissie voor het Hof in de hangende zaak *Commissie tegen Italië*, C-195/05 – het bestaan van gespecificeerde technische kenmerken en bepaald hergebruik volstaat niet op zich – er moet aan de drie cumulatieve elementen van de jurisprudentie van het ECHJ worden voldaan).

materiaal niet buiten het productieproces verder wordt bewerkt. Bovendien vallen voedermiddelen onder wetgeving zoals Verordening 178/2002 betreffende de levensmiddelenwetgeving¹⁷ en Richtlijn 96/25/EG betreffende het verkeer van voedermiddelen¹⁸. In beide gevallen kan dit materiaal dan ook geacht worden buiten de definitie van afvalstof te vallen.

3. BIJPRODUCTEN VAN VERBRANDING - ROOKGASONTZWAVELINGSGIPS

In rookgasontzwavelingsfaciliteiten wordt zwavel dat bij de verbranding van zwavelhoudende fossiele brandstoffen in elektriciteitscentrales geproduceerd wordt uit de rookgassen verwijderd om te voorkomen dat deze emissies bijdragen tot de luchtvervuiling en zure regen. Het resulterende materiaal, rookgasontzwavelingsgips (RO-gips), wordt gebruikt voor de reeks toepassingen waarvoor natuurgips kan worden aangewend, met name de productie van gipsplaat. Het proces wordt gewijzigd en gecontroleerd om RO-gips met de vereiste kenmerken te produceren. Bovendien is het verdere gebruik van het materiaal zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces zeker.

Een aantal andere koolverbrandingsproducten kunnen verdere toepassingen hebben waarbij weinig of geen verdere bewerkingen plaatsvinden. Sommige worden echter in de praktijk regelmatig als afval gestort – vliegashoudend materiaal bijvoorbeeld. Aangezien ze derhalve geen sprake is van zeker gebruik op EU-niveau, voldoen zij niet aan de EHJ-criteria voor de EU en zijn zij daarom vaak afvalstoffen, hoewel in sommige lokale situaties toepassing en derhalve zeker gebruik mogelijk is.

4. RESTEN EN ANDER SOORTGELIJK MATERIAAL

In houtzagerijen of bij secundaire operaties zoals de fabricage van meubelen of pallets en verpakkingen worden, naast het primaire product planken, zaagmeel, houtspaanders en houtresten van onbehandeld hout gegenereerd. Deze elementen worden vervolgens als grondstof bij de productie van panelen op basis van hout zoals spaanplaat of bij de papierproductie gebruikt. Gebruik van het materiaal is zeker, als onderdeel van een integraal productieproces en zonder andere verdere bewerking dan dat het op de juiste grootte wordt gebracht om in het eindproduct te worden verwerkt.

Meer algemeen kan restmateriaal van een primair productieproces, of materiaal dat enkel in cosmetisch opzicht tekortschiet maar materieel op het primaire product lijkt, zoals rubbermengsel en vulcaniseringsmix, schijfjes en stukjes kurk, plasticafval en soortgelijk materiaal, als bijproduct worden beschouwd. Hiertoe moet dit materiaal direct terug kunnen worden hergebruikt in het primaire productieproces of in andere geïntegreerde producties waar hergebruik eveneens zeker is. Materialen van dit type kunnen eveneens worden geacht buiten de definitie van afvalstof te vallen.

Voor zover dit soort materiaal een volledige recyclage- of terugwinningsoperatie vereist of contaminanten bevat die moeten worden verwijderd voordat het verder kan worden gebruikt of bewerkt, zou dit erop wijzen dat het een afvalstof is totdat de recyclage- of terugwinningsoperatie voltooid is.

¹⁷ PB L 100 van 8.4.2006, blz. 3.

¹⁸ PB L 123 van 23.5.1996, blz. 35-58.

BIJLAGE II – een beslisboom of een materiaal een afvalstof dan wel een bijproduct is

