

Maaisel composteren voor bodemverbetering is voortgezet gebruik

Beoordeeld aan de hand van de Leidraad Afvalstof of product van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, versie 1.1 d.d. oktober 2019

1. Inleiding

Circulaire economie en duidelijkheid over het begrip 'afvalstof'

Het kabinet heeft in het Rijksbrede programma Circulaire Economie de ambitie geuit om in 2050 een volledig circulaire economie gerealiseerd te hebben. Binnen een circulaire economie worden stoffen, materialen en voorwerpen (hierna 'materialen') zo lang en zo hoogwaardig mogelijk in het economisch verkeer gehouden op een wijze die verantwoord is vanuit het oogpunt van milieu en volksgezondheid. Reststromen die voorheen als afval werden gezien, worden in een circulaire economie steeds vaker als grondstof toegepast.¹ Hierdoor is er behoefte ontstaan aan een beter op de circulaire economie toegesneden en samenhangend begrippenkader voor afval, aldus het Rijksbrede programma.

Het begrip 'afvalstof' is sinds 1975 gedefinieerd in de Kra als "elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen". De Kra geeft geen expliciete duiding van de kern van de definitie van het begrip afvalstof: het begrip 'zich ontdoen'. Verschillen van inzicht en onzekerheid over de juiste uitleg van dit begrip tussen bedrijven en bevoegd gezag leiden nog geregeld tot vertraging in besluitvorming en tot (langlopende) rechtszaken over de vraag of in een concrete situatie sprake is van een afvalstof of van een gewone grondstof. Deze onduidelijkheid kan initiatieven belemmeren die in het kader van de circulaire economie juist gestimuleerd moeten worden.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) wil met de verduidelijking van het begrip afvalstof in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3) met name een betere benutting bevorderen binnen de ruimte die de huidige Europese wetgeving en de rechtspraak biedt om materialen niet onnodig als afvalstof te kwalificeren.²

Doel en status van de Leidraad

De Leidraad Afvalstof of product beoogt bedrijven en overheden handvatten te bieden bij het beantwoorden van de vraag of materialen moeten worden beschouwd als afvalstof of product (niet-afvalstof). *In het belang van de overgang naar een circulaire economie wordt het bevoegd gezag nadrukkelijk verzocht de Leidraad toe te passen.*³

¹ Leidraad afvalstof of product, pag. 5

² Idem, pag. 6

³ Idem, pag. 7

Verantwoordelijkheden

De vaststelling of in een concreet geval daadwerkelijk (feitelijk) sprake is van een afvalstof of niet blijft te allen tijde de verantwoordelijkheid van het betrokken vergunningverlenende of toezichthoudende bevoegd gezag. Dit op basis van alle daarvoor door de houder te verstrekken informatie.⁴

Beoordeling van materiaal: afvalstof of product?

De beoordeling of sprake is van een afvalstof of niet ('zich ontdoen') moet steeds geschieden **in het licht van alle feiten en omstandigheden van het specifieke geval**.⁵ Dit betekent dat maaisel, afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval, soms als afvalstof moet worden aangemerkt, en soms niet. In de Leidraad is een schematisch toetsingskader opgenomen, als hulpmiddel voor de beoordeling van materiaal.

In het navolgende wordt specifiek voor maaisel, bestemd voor compostering voor de landbouw, de beslisboom doorlopen langs de route die leidt tot de status "geen afval".

Let op: De conclusie, die uiteindelijk getrokken wordt, is daarmee alleen van toepassing op dit specifieke materiaal.

2. De gevolgde route in het Toetsingskader afval of product⁶ in het kort

1. Is het aannemelijk dat het materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is?

Indicatoren om dit vast te stellen zijn:

- het materiaal zit in afvalbak of –container of heeft hierin gezeten;
- het materiaal wordt of is opgehaald door afvalinzamelaar zonder dat op voorhand een toepassing bekend is ;
- het materiaal is onbeheerd achtergelaten, gestort of geloosd.

⇒ NEEN

2. Is er een wettelijke verplichting om een materiaal te verwijderen?

NEEN > mogelijk is er sprake van bijproduct of voortgezet gebruik

3. Gaat het om materiaal afkomstig van een productieproces?

NEEN > mogelijk is er sprake van voortgezet gebruik

4. Gaat het om een productieresidu?

NEEN> mogelijk is er sprake van voortgezet gebruik

⁴ Leidraad afvalstof of product, pag. 10

⁵ Idem, pag. 17

⁶ Idem, pag. 13 en 14

5. Voortgezet gebruik of zich ontdoen van?

Gelet op:

- art 3 Kra (“zich ontdoen”);
- de doelstelling van art 1 Kra (“bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid en behoud en efficiënt gebruik van de natuurlijke hulpbronnen”);
- en alle feiten en omstandigheden;

voldoet het materiaal aan de toetsingsgronden voor voortgezet gebruik indien:

- het is **zeker** dat het materiaal gebruikt zal worden;
- het voorgenomen gebruik is **rechtmatig** en;
- het voorgenomen gebruik is vanuit grondstoffenefficiëntcy **voldoende hoogwaardig**.

3. Maaisel, bestemd voor compostering voor gebruik in de landbouw, beoordeeld langs de route die leidt tot het oordeel: Voortgezet gebruik

In dit hoofdstuk wordt voor maaisel bestemd voor compost voor de landbouw per eis beoordeeld of het al dan niet voldoet.

1. Is het aannemelijk dat het materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is?

Indicatoren:

- materiaal zit in afvalbak of –container of heeft er in gezeten
- materiaal wordt opgehaald door afvalinzamelaar zonder dat op voorhand een toepassing bekend is
- materiaal is onbeheerd achtergelaten, gestort of geloosd

Beoordeling maaisel, bestemd voor gebruik in de landbouw

Het sloot- en bermmaaisel, bestemd voor gebruik in de landbouw, is of wordt niet onbeheerd achtergelaten, of geloosd en het is niet de bedoeling dat het wordt gestort.

Conclusie: NEEN

2. Is er een wettelijke verplichting om een materiaal te verwijderen?

Beoordeling maaisel, bestemd voor gebruik in de landbouw

Er is geen wettelijke verplichting om sloot- en bermmaaisel, bestemd voor gebruik in de landbouw, blijvend uit het maatschappelijk verkeer te verwijderen, zoals bijvoorbeeld wel het geval is voor asbesthoudende stoffen.

Conclusie: NEEN > mogelijk is er sprake van bijproduct of voortgezet gebruik

3. Gaat het om materiaal afkomstig van een productieproces?

Toelichting Leidraad

Het gaat in deze beslisboom om industriële productieprocessen maar ook om materialen afkomstig uit delfstoffenwinning, maak-industrie, chemische industrie of landbouw.⁷

Beoordeling maaisel, bestemd voor gebruik in de landbouw

⁷ Leidraad afvalstof of product, pag. 11

Sloot- en bermmaaisel is niet afkomstig van een productieproces, maar een gevolg van uitgevoerd onderhoud.

Conclusie: NEEN > indien voldaan wordt aan de criteria genoemd onder 4 is er sprake van voortgezet gebruik

4. Voortgezet gebruik?

Toelichting Leidraad

Voldoet het materiaal gelet op:

- art 3 Kra ('zich ontdoen')
- de doelstelling van art 1 Kra (bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid en behoud en efficiënt gebruik van de natuurlijke hulpbronnen) en
- alle feiten en omstandigheden

aan de toetsingsgronden voor voortgezet gebruik:

A. Het is ZEKER dat het materiaal gebruikt zal worden

Toelichting Leidraad

De toetsingsgrond 'zeker gebruik' houdt in dat de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door hemzelf of een ander niet alleen 'mogelijk' is, maar dat het ook voldoende zeker is dat dit gebruik daadwerkelijk zal plaatsvinden en het materiaal daarvoor ook geschikt is.⁸ De achterliggende reden voor de voorwaarde van 'zeker gebruik' is dat duidelijk moet zijn dat het materiaal voor de houder **geen last** is.⁹

Wanneer er, naast de mogelijkheid om de stof te hergebruiken, voor de houder een economisch voordeel is om dit ook te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan de betrokken stof niet meer worden beschouwd als een last waarvan de houder zich wil ontdoen, maar is zij een echt product."¹⁰

Vastgesteld moet worden dat de afnemer de **intentie** heeft en ook in staat is (gelet op beschikbare productie- of verwerkingscapaciteit) om het materiaal te gebruiken voor de voorgenomen toepassing. Dit moet blijken uit en worden vastgelegd in **schriftelijke afspraken** (contracten, facturen en dergelijke) tussen houder en afnemer.¹¹

Beoordeeld moet tevens worden of het materiaal voldoet aan de contractuele **leveringsvoorwaarden en specificaties** van de afnemer die gelden voor de beoogde toepassing, zoals eisen aan kwaliteit en samenstelling. Duidelijk moet derhalve zijn dat het materiaal ook **geschikt** is voor de beoogde toepassing.¹²

Beoordeling maaisel, bestemd voor gebruik in de landbouw

Het sloot- en bermmaaisel, bestemd voor gebruik in de landbouw, is geen last voor de gemeente maar een mogelijkheid en een kans om de circulaire landbouw in het beheergebied te ondersteunen. Hiermee bespaart de gemeente op vervoers- en storkosten. Het wordt ingezet om te dienen als bodemverbeteraar in de landbouw. Daartoe sluit de gemeente voorafgaand aan de levering van het maaisel overeenkomsten met de afnemers, waarin hen wordt verplicht het maaisel volgens goed

⁸ Leidraad afvalstof of product, pag. 52

⁹ Idem, pag. 52

¹⁰ Arresten Palin Granit (2002) en Saetti en Frediani (2004), Leidraad afvalstof of product, pag 53

¹¹ Leidraad afvalstof of product, pag. 53

¹² Idem, pag. 54

landbouwgebruik onder te werken en daarmee te dienen als bodemverbeteraar. In de overeenkomsten verplicht de gemeente zich om schoon en onverdacht maaisel aan te leveren, en worden afspraken gemaakt over kwaliteitscontrole voor en na de levering.

Conclusie: JA

B. Het voorgenomen gebruik is rechtmatig

Toelichting Leidraad

Vereist is dat het materiaal voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen, en dat het materiaal over het geheel genomen geen ongunstige effecten heeft voor het milieu of de menselijke gezondheid.¹³

Beoordeling compost

Onder compost wordt volgens Artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (UBMw) verstaan: *“product afkomstig uit een aeroob proces, dat bestaat uit één of meer organische afvalstoffen die al dan niet met bodembestanddelen zijn gemengd en die met behulp van micro-organismen zijn afgebroken en omgezet tot een homogeen en zodanig stabiel eindproduct dat daarin alleen nog een langzame afbraak van humeuze verbindingen plaatsvindt en dat niet mede bestaat uit dierlijke meststoffen en niet verpompbaar is”*.¹⁴

Het is verboden meststoffen te gebruiken die niet mogen worden verhandeld (art 1a Besluit gebruik meststoffen juncto H III Uitvoeringsbesluit meststoffenwet- UBMw). En het is verboden meststoffen te verhandelen tenzij is voldaan aan alle regels genoemd in artikel 4 Uitvoeringsbesluit meststoffenwet:

Artikel 4

1 *Het is verboden meststoffen te verhandelen.*

2 *Het verbod geldt niet indien ten aanzien van deze meststoffen is voldaan aan de [artikelen 5, 6 en 19](#), aan de krachtens de [artikelen 7, 19, zesde lid, en 21](#) gestelde regels en aan:*

- *d.[artikel 17](#), indien het compost betreft;*

De belangrijkste eisen die gelden voor compost staan in de artikelen 6 en 17:

Artikel 6

1 *De meststof verkeert in een voor de praktijk bruikbare toestand en is gelijkmatig van samenstelling.*

¹³ Leidraad afvalstof of product, pag. 58

¹⁴ Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, geldend van 01-01-2020 t/m heden (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0019031/2020-01-01>)

2 *De meststof levert voedsel voor planten of delen van planten in de vorm van primaire of secundaire nutriënten of micronutriënten of verbetert de bodemeigenschappen door het leveren van organische stof dan wel door het in stand houden of het verlagen van de zuurgraad in de bodem en oefent de werking waarvoor de stof hoofdzakelijk is bedoeld, doeltreffend uit.*

3 *De meststof heeft onder normale gebruiksomstandigheden geen schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mens, dier of plant of voor het milieu.*

Artikel 17

1 *Compost bevat geen biologisch afbreekbare delen met een diameter groter dan 50 millimeter en niet meer dan 0,5 gewichtsprocent aan bodemvreemde niet-biologisch afbreekbare delen.*

2 *Compost bevat ten minste tien gewichtsprocenten organische stof van de droge stof.*

3 *Het is uitsluitend toegestaan om bij de bereiding van compost bodembestanddelen te gebruiken, indien dit betreft grond als bedoeld in [artikel 1 van het Besluit bodemkwaliteit](#), waarvan de kwaliteit de krachtens [artikel 40 van dat besluit](#), vastgestelde achtergrondwaarden niet overschrijdt.*

4 *Compost overschrijdt niet de in [bijlage II, onder tabel 3](#), bij dit besluit opgenomen maximale waarden voor zware metalen, uitgedrukt in milligrammen per kilogram droge stof.*

Tabel 3. Maximale waarden voor zware metalen in compost per kilogram droge stof (ds)

<i>zware metalen</i>	<i>in mg per kg ds</i>
<i>Cd (Cadmium)</i>	<i>1 mg/kg ds</i>
<i>Cr (Chroom)</i>	<i>50 mg/kg ds</i>
<i>Cu (Koper)</i>	<i>90 mg/kg ds</i>
<i>Hg (Kwik)</i>	<i>0,3 mg/kg ds</i>
<i>Ni (Nikkel)</i>	<i>20 mg/kg ds</i>
<i>Pb (Lood)</i>	<i>100 mg/kg ds</i>
<i>Zn (Zink)</i>	<i>290 mg/kg ds</i>
<i>As (Arseen)</i>	<i>15 mg/kg ds</i>

Van de compost, gemaakt vanuit de grondstof maaisel, wordt via monsternamen door een geaccrediteerd bedrijf een compostanalyse uitgevoerd en getoetst aan de normwaarden. De compost wordt vervolgens alleen en uitsluitend toegepast indien deze voldoet aan normwaarden.

Conclusie: JA

C. Het voorgenomen gebruik is vanuit grondstoffenefficiency voldoende hoogwaardig

Toelichting Leidraad

In ieder geval is geen sprake van een voldoende hoogwaardige toepassing wanneer het materiaal laagwaardiger wordt toegepast dan de voor dat materiaal vastgestelde **minimumstandaard** voor verwerking als afvalstof uit het van toepassing zijnde sectorplan van LAP3.

Beoordeling maaisel, bestemd voor gebruik in de landbouw

Sectorplan 8 (Gescheiden ingezameld/afgegeven groenafval) van LAP3 is van toepassing op onder meer maaisel van bermen en slootranden. Hiervoor geldt als minimumstandaard onder meer:

“Op of in de bodem brengen waarbij het stortverbod van art 10.2 van de Wm niet geldt, als dit op basis van het besluit vrijstelling stortverbod buiten inrichtingen en de Vrijstellingsregeling plantenresten mag.”

Conclusie: JA

4. Eindconclusie

Voor maaisel bestemd voor compost, dat gebruikt wordt voor bodemverbetering in de landbouw geldt dat:

- ⇒ Het aannemelijk is dat dit maaisel voor de houder geen afvalstof is;
- ⇒ Er geen wettelijke verplichting is dit maaisel te verwijderen;
- ⇒ Het geen materiaal afkomstig uit een productieproces is.

Daarbij voldoet maaisel aan de eisen van de categorie “voortgezet gebruik”:

- ⇒ Er is zekerheid van afzet, want er is een overeenkomst met de ontvanger en er zijn kwaliteitsafspraken gemaakt;
- ⇒ Het gebruik van het eindproduct compost is rechtmatig, want het wordt uitsluitend gebruikt als het voldoet aan de normwaarden voor compost, hetgeen wordt getoetst door een geaccrediteerd bedrijf;
- ⇒ De toepassing is hoogwaardig, want de compost wordt gebruikt voor verbetering van landbouwbodems.