

AFVALSTOF OF NIET-AFVALSTOF: OVERHEID NEGEERT SYSTEEMFOUT

AFNEMER WIL RECHTS

Reststromen afzetten als grondstof in plaats van als afval. Wie wil dat nu niet? De overheid stimuleert dat graag getuige haar ambitieuze doelstellingen voor de circulaire economie. In de praktijk lopen plannen voor de afzet van reststromen als grondstof echter nog weleens spaak. Dat heeft alles te maken met de ambivalente houding van diezelfde overheid.



Bij de zuivering van drinkwater komen allerhande reststromen vrij. In het verleden mocht het wat kosten om die reststromen netjes af te laten voeren als afval. Tot het moment dat de drinkwaterbedrijven de Reststoffenunie opzetten die als een *shared service centre* sinds 1995 zoekt naar duurzame bestemmingen voor de inmiddels bijna 200 kton reststoffen die zij per jaar produceren. Sinds vorig jaar werkt de organisatie die dit jaar werd omgedoopt tot AquaMinerals ook voor een aantal waterschappen. De uitdaging: reststoffen zoveel mogelijk met een positieve waarde in de markt afzetten. Daar slaagt directeur Olaf van der Kolk steeds beter in. De stoffen met een positieve verkoopwaarde vertegenwoordigen inmiddels al 2 miljoen euro.

deals ketsen af bij een gebrek aan rechtszekerheid." Ook Hans van de Greef, directeur van de PST-fabriek van Auto Recycling Nederland (ARN) waar jaarlijks 40 kton shredderafval van autowrakken wordt verwerkt, onderschrijft dat. "Als je een potentiële afnemer kan garanderen dat hij een product afneemt, dus geen afvalstroom, wordt alles een stuk eenvoudiger. Dan hoeft die afnemer niet op een openbare VIHB-lijst te staan en zit hij niet met het imago-probleem dat afval toch heeft. Als je zwart op wit kan geven dat de stroom geen afval is, wordt de markt in één klap zoveel groter. Met afval kom je vaak bij



pen bij de bepaling welke reststromen het stempel afval moeten krijgen en welke de status van (bij)product. De grondstof-

fenadviseur bekwam daarbij steeds meer het gevoel dat de overheid het te vaak zelf niet weet. "Uiterste voorzichtigheid is troef, zo lijkt het. Met name bij IenM", zegt IJzerman. "Het contrast tussen de bijna poëtische woorden in beleidsstukken als het Rijksbrede programma Circulaire Economie en de praktijk van alledag is wel erg groot. In die praktijk zie ik dat bedrijven en publieke organisaties de grootste mogelijke moeite moeten doen om er bij het Rijk of het bevoegd gezag achter te komen of hun reststroom nu afval is of niet."

"Als je een potentiële afnemer kan garanderen dat hij een product afneemt, dus geen afvalstroom, wordt alles een stuk eenvoudiger."

Hans van de Greef, ARN

dezelfde partijen uit die het moeten hebben van een poorttarief."

Van der Kolk en Van de Greef zijn als producenten van secundaire grondstoffen

Maar Van der Kolk is nog lang niet tevreden. AquaMinerals blijft op zoek naar nieuwe afzetmarkten voor de reststromen. Daarbij zit de overheid weleens in de weg. Van der Kolk: "Potentiële afnemers willen graag van ons weten of een reststroom het stempel afval heeft. Het is lastig om hierover binnen een redelijk tijdsbestek duidelijkheid te krijgen van de overheid en het kost veel moeite om autoriteiten te overtuigen van de niet-afvalstatus. Dat is een probleem, want

door consultant Jan IJzerman (Waste Value Engineering) uitgenodigd om van gedachten te wisselen over hoe de Nederlandse overheid de markt meer duidelijkheid kan geven over wat een afvalstof is en wat niet. "Ik heb sterk de indruk dat circulaire initiatieven nu vastlopen op de onduidelijkheid die de overheid in stand houdt met haar beleid, maar ook met de vergunningverlening en handhaving." IJzerman begeleidt als consultant onder meer provincies en waterschap-

Lap3

IJzerman had gehoopt dat een en ander in het nieuwe Landelijk afvalbeheerplan (Lap) duidelijk zou worden, maar niets bleek minder waar. Voor de vaststelling of een substantie een afvalstof is of niet wordt in het ontwerp-Lap3 verwezen naar de webtoets 'Afval of Grondstof' van Rijkswaterstaat. In die webtoets zit echter een kardinale weef-fout, ontdekte IJzerman. Een fout die in het bijzonder optreedt bij *nieuwe* reststromen. De consultant doelt daarmee op stoffen waarvan al wel een *virgin* variant op de markt is, maar die als *reststroom* nieuw zijn.

ZEKERHEID

Het gaat om stoffen waarvan de juridische status dus nog moet worden vastgesteld. “Ik heb dit, samen met afvaljurist mr. Lobry, ontdekt”, vertelt IJzerman. “We hebben er in eerste instantie geen ruchtbaarheid aan willen geven, in afwachting van het ontwerp-Lap3. Maar nu dit ontwerp de weeffout heeft overgenomen, vinden we het tijd om een en ander aan de kaak te stellen. Temeer daar de weeffout zover reikt dat, op grond van de door het Lap aanbevolen en door toezichthouders voorgeschreven RWS-toets, een en dezelfde substantie zowel een ‘afvalstof’ als een ‘bijproduct’ kan zijn. Maar dat is natuurlijk volstrekt onmogelijk.”

De webtoets hanteert einde-afvalcriteria uit



de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra, artikel 6) om te bepalen of een substantie een afvalstof is of niet. Daar zit volgens IJzerman ook nog een systeemfout, want de Kra heeft alléén betrekking op substanties waarvan reeds vaststaat dat het (in beginsel) afvalstoffen zijn. Dus niet op substanties waarvan nog moet worden vastgesteld of het überhaupt om afvalstoffen gaat. “Einde-afvalcriteria kunnen niet zonder meer van toepassing zijn op alle substanties die niet per definitie een ‘product’ zijn. De staatssecretaris gaat hier, ook volgens recente jurisprudentie, zwaar de fout in”, stelt de consultant die nauwelijks kan geloven dat deze fout toch in Lap3 terecht is gekomen.

Rechtsoordeel

Als duidelijk is dat een stof in elk geval geen product is, kan de webtoets wel

gebruikt worden om vast te stellen of er voldaan wordt aan de criteria voor einde-afvalstof of voor een bijproduct. Na een positieve toetsing kunnen ondernemers voor eigen risico hun secundaire materiaal als niet-afvalstof op de markt brengen. Als meer rechtszekerheid gewenst is, kan op basis van de webtoets een rechtsoordeel gevraagd worden van de overheid. Zo’n rechtsoordeel is echter geen besluit dat eventueel door een rechter kan worden getoetst, waarschuwt IJzerman.

Van der Kolk had dat graag anders gezien, maar stelt ook dat het goed is dat we in Nederland überhaupt een rechtsoordeel *mogen* vragen.

“In het buitenland hoor je dat er wat jaloers wordt gekeken naar hoe wij het hier hebben geregeld”, aldus de directeur van AquaMinerals. “In België bijvoorbeeld moet je een rechtsoordeel vragen

en ben je zomaar weer een halfjaar verder voor je meer weet. Dat kan ook een rem op een circulaire business blijken.”

IJzerman vraagt zich af wat de waarde van een rechtsoordeel is, als een chauffeur vervolgens toch gewoon beboet kan worden voor het rijden met secundaire grondstoffen. Een inspecteur van de ILT kijkt immers niet naar een rechtsoordeel. De consultant mist al met al een duidelijk pad dat een bedrijf kan afleggen als het voor een nieuwe reststroom zeker wil weten of het nu een afvalstof is of een (bij)product.

“Ik heb met vragen over dit soort kwesties aangeklopt bij de Helpdesk Afvalbeheer van RWS en de RVO, maar je krijgt de gekste ant-

woorden”, put IJzerman uit eigen ervaring. Hij citeert uit diverse correspondenties met deze instanties. “Ze gaan regelmatig niet op de vraag in, geven foutieve en zelfs tegenstrijdige antwoorden of leunen op aannames die onjuist blijken te zijn. Ik maak mee dat een heldere vraag als een hete aardappel twee maanden lang heen en weer wordt geschoven tussen verschillende afdelingen en instanties. Ook kan ik me niet aan de indruk onttrekken dat er bij de afvalhelpdesk te gemakkelijk wordt aangenomen dat iets afval is. Dan is men klaar met de casus en wordt geen enkel risico gelopen. Ik heb correspondentie onder ogen gehad waarin de Helpdesk aan een ondernemerscollectief stelt dat hij ‘niet bevoegd is een uitspraak over afval/ geen afval te doen’ en ‘dat het geen zin heeft hierover met ons in discussie te gaan’. Kortom, het bekende kluitje in het riet.” Het zijn ervaringen die Van der Kolk en Van de Greef in meer of mindere mate wel herkennen. Van der Kolk: “Het probleem is natuurlijk dat het midden- en kleinbedrijf bij dit soort antwoorden en kafkaëske bureaucratie afhaakt. Dan maar niet circulair bezig. Een tweede risico is dat je partijen krijgt die denken: ik vraag maar helemaal niks meer aan de overheid over afvalstof of niet-afvalstof.”

Risicomijdend gedrag

IJzerman noemt de ILT en de omgevingsdiensten ook een belangrijk onderdeel van het probleem. “De handhavers in Nederland treden bij twijfelgevallen veel strenger op

“Het contrast tussen de bijna poëtische woorden in beleidsstukken als het Rijksbrede programma Circulaire Economie en de praktijk van alledag is wel erg groot.”

Jan IJzerman, Waste Value Engineering



dan in het buitenland en strenger ook dan de Kra van ze verlangt. Daarnaast wordt er gehandeld vanuit een optiek ‘iets is per definitie afval tenzij ...’, terwijl we toe

moeten naar 'het is een product *mits ...*'. De commissie-Corbey heeft daar begin dit jaar harde noten over gekraakt en niet ten onrechte. In het meerjarenplan van de ILT voor 2017-2021 lees ik nu dat de dienst zich bij inspecties niet meer alleen baseert op wet- en regelgeving, maar hier ook andere maatschappelijke waarden en het publieke belang nadrukkelijk bij zal betrekken. Zo'n maatschappelijk belang is volgens de ILT 'het duurzaam gebruik van grondstoffen' en 'ontwikkelingen omtrent circulaire economie'. Het klinkt fantastisch, maar ik lees nergens in het meerjarenplan hoe men die mentaliteitsshift handen en voeten denkt te gaan geven. Want dat wordt nog een hele kluit." Van der Kolk stelt dat de handhavers, maar ook Rijkswaterstaat, risicomijdend gedrag vertonen. "Het is continu binnen de lijntjes kleuren. Dat kan uit een gebrek aan kennis voortkomen", oppert de AquaMinerals-directeur. "Het Ministerie van IenM mijdt misschien risico's, maar welbeschouwd is dat ook één van hun taken", neemt Van de Greef het enigszins op voor het gezag. "Natuurlijk lopen regelgeving en handhaving soms achter op de praktijk. De circulaire economie is relatief nieuw. Voordat het beleid goed is doorgesijpeld, ook lokaal, ben je echt wel even verder. En niemand op het ministerie zit te wachten op een rel zoals onlangs over rubbergranulaat op kunstgrasvelden."



"Ik zie een groot contrast tussen de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken. Bij EZ heerst toch meer een mentaliteit van kansen benutten."

Olaf van der Kolk, AquaMinerals

"Daar zit inderdaad niemand op de wachten, ook wij niet. Zoiets kan het imago van een hele business om zeep helpen. In die zin moeten risico's serieus worden genomen", reageert Van der Kolk. "Tegelijkertijd zie ik wel een groot contrast tussen de ministeries van IenM en EZ. Bij EZ heerst toch een mentaliteit van kansen benutten. Kijk naar de Green Deals met EZ. Dat is toch een heel ander geluid."

Oplossingen

De circulaire economie smacht naar meer duidelijkheid en zekerheid van de overheid, stelt IJzerman. Het is volgens hem namelijk

KAFKABRIGADE

Een verandering in systeem en cultuur bij de overheid is nodig om experimenteerimte te laten werken en de gewenste innovatie in groene groei mogelijk te maken. Dat is de belangrijkste conclusie van een rapport dat de Kafkabrigade eerder dit jaar publiceerde over bureaucratische belemmeringen voor groene groei. De brigade doet een aantal waarnemingen die aansluiten bij de grieven van IJzerman, Van der Kolk en Van de Greef. Zo is het bevoegd gezag niet responsief en ontbreekt de feedbackloop van praktijk naar beleid. Overheden kijken niet naar consequenties van hun handelen voor collega-overheden, waardoor ondernemers nu de interne communicatie van de overheid verzorgen. En het decentraal gezag maakt geen integrale afweging van maatschappelijke baten en lasten. Tot slot benoemt de brigade het onvermogen kennis te organiseren – kennis is wel aanwezig, maar niet toegankelijk voor de mensen die beoordelingen moeten doen. De Kafkabrigade is opgericht om overbodige en disfunctionele bureaucratie op te sporen en aan te pakken en schreef het rapport in opdracht van de ministeries van IenM en EZ. Een kafkaëske situatie is een situatie waarin ieder op zich zijn werk goed doet, maar het eindresultaat toch niet klopt. De situatie is zo complex geworden dat niemand meer het overzicht heeft.

niet voor niks dat er zoveel rechtszaken over afval lopen. "Wat mij betreft begint meer duidelijkheid bij goede voorlichting. Overal moet dezelfde boodschap klinken. Ook lokale vergunningverleners en handhavers moeten met één mond spreken. En Rijkswaterstaat moet met kennis van zaken duidelijkheid geven over afvalstof of niet-afvalstof: de juiste antwoorden moeten daar vandaan kunnen komen."

Volgens de consultant is het voor de overheid helemaal niet zo moeilijk om de gewenste zekerheid te verschaffen. IJzerman: "Eén interessant idee komt van de commissie-Corbey die zegt: draai de bewijslast om. Oftewel, als producent stel je een dossier op waarom jouw stroom een product is en geen afvalstof. De toezichthouder of handhaver moet vervolgens maar met tegenbewijs komen als die vindt dat die bewering niet klopt." Op zich een goed idee, maar naar de eindgebruiker zal je als leverancier alsnog je verantwoordelijkheid moeten nemen, vindt Van de Greef. "Bij ARN hebben we er nu voor gekozen om één van onze reststromen de einde-afvalstatus te geven. Daar leggen we

dan wel een uitgebreide milieuhygiënische verantwoording onder", vertelt de directeur van de PST-fabriek. "We doen uitloogtesten, kijken naar Reach-verplichtingen enzo voorts. Kortom: we brengen de risico's van het materiaal in kaart. Voorkom je daarmee dat je later terug moet? Ik weet het niet. Je hebt in mijn ogen in ieder geval aan je zorgplicht voldaan en naar eer en geweten gehandeld. Hoe het dan afloopt is niet in te schatten, want laten we wel zijn: jurisprudentie loopt ver voor op het beleid in dit soort zaken."

IJzerman ziet een nog elegantere oplossing. "Als de overheid haar beleid echt wil vereenvoudigen, dan zou ze moeten werken met de drie niet-afvalcriteria uit de brief over de *North Sea Resources Roundabout* die staatssecretaris Sharon Dijksma al in december 2015 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Een stof of materiaal is in haar ogen géén afval 'als het gebruik ervan zeker is, rechtmatig én bijdraagt aan efficiënt grondstofgebruik'. Dat lijkt mij voor iedereen kraakhelder. Ik heb in Lap3 tevergeefs gezocht naar deze drie niet-afvalcriteria. Het staat er niet in, terwijl dát producenten van secundaire grondstoffen het zo vurig gewenste houvast zou geven. Zonder bedrijven als ARN en AquaMinerals kan het Rijk die circulaire economie gevoeglijk op zijn buik schrijven." ■

Govert Buijze