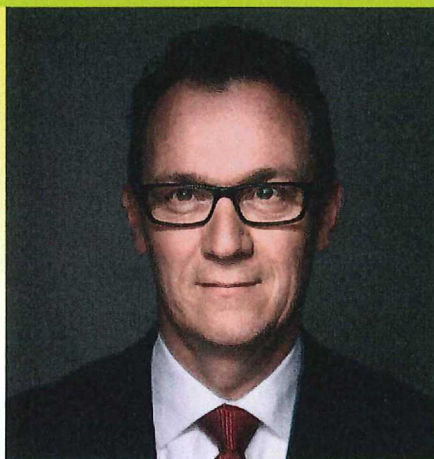


RON LAAN - EINDE-AFVALSTATUS. KANSEN VOOR PAPIER EN KARTON

De Nederlandse papier- en kartonketen is trots op zijn recyclingresultaten. Oudpapier is een waardevolle grondstof voor nieuw papier en karton. Ruim 86% van het nieuw in Nederland gemaakte papier en karton bestaat uit oudpapier. Toch geldt oudpapier formeel als afval. Met alle negatieve gevolgen van dien, zoals import- en exportrestricties. De oudpapiersector wil graag af van de afvalstatus. Is dat een realistische wens? Advocaat Ron Laan denkt van wel. De gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen biedt mogelijkheden. Onder voorwaarden.



Ron Laan

Advocaat Ron Laan is partner van advocatenkantoor Van Diepen Van der Kroef. Hij is werkzaam vanuit de vestiging Hoorn. Laan is gespecialiseerd in het bestuurs- en milieurecht, in het bijzonder (Europees) afvalstoffen- en milieustrafrecht. Hij adviseert en procedeert tegen beslissingen en beleid van de overheid, dat ondernemers in de weg zit. Gedacht kan worden aan bestemmingsplannen, vergunningen en de handhaving daarvan. Laan heeft specifieke ervaring in het afvalstoffenrecht en het procederen voor afvalbedrijven, industriële bedrijven en brancheorganisaties die op dit terrein actief zijn. Hij staat cliënten bij in de afval- en recyclingbranche, in de kunststofindustrie, en de agribusiness.

Circulaire economie

Nederland is een echt oudpapierland. 89% van het in ons land op de markt gebrachte papier en karton wordt ingezameld en hergebruikt. De Nederlandse papierrecycling mag gerust een voorbeeld worden genoemd voor de circulaire economie waar Nederland en Europa sinds een aantal jaren vol op inzetten. Ron Laan: 'Circulair staat voor kringloop. In een circulaire economie wordt ernaar gestreefd afval te voorkomen door hergebruik van producten en materialen. De hoofddoelstelling van het Europese en Nederlandse afvalstoffenbeleid is al decennia de vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen. Dat doel sluit aan bij de circulaire ambities van de overheid. De regelgeving die bij het afvalstoffenbeleid hoort, doet dat in mindere mate. Oorzaak: de context waarin zij is ontstaan verschilt van de huidige omstandigheden. Neem de Kaderrichtlijn afvalstoffen (KRA). Oudpapier valt onder deze richtlijn. De eerste KRA stamt uit 1975. 45 jaar terug was de groeiende vervuiling van de aarde (en het verwijderen van het afval) een groot probleem. In regelgeving zoals de KRA kreeg afvalvermindering daarom veel aandacht. Op dit moment zitten we in een andere situatie. Mede door technische innovaties zijn we beter in staat om afval nuttig toe te passen en is daarvoor een markt, terwijl sprake is van een klimaatcrisis en de beschikbaarheid van grondstoffen onder druk

staat. Energiebesparing, preventie van afval en hergebruik van grondstoffen worden steeds belangrijker.' Niet onbelangrijk voor de huidige tijd: het besef dat verantwoord moet worden omgegaan met het milieu leeft niet alleen sterk bij burger en bedrijf, het is stevig verankerd in Europese wetgeving. Het draagvlak voor een circulaire economie groeit. Wat helpt is dat denken vanuit de recycling van grondstoffen optimistischer is dan het meer negatieve tegengaan van afval. Laan: 'nieuwe regelgeving kan daar op aansluiten en doet dat ook.'

Afval

Voor afvalstoffen is de KRA van groot belang. De richtlijn heeft tot doel om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen. De eerste KRA stamt uit 1975. Nu hebben wij van doen met de KRA uit 2008, die is aangepast in 2018. De KRA definieert afval als elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Deze definitie is ruim. Stoffen en voorwerpen zijn al snel aangemerkt als afval. Ook de rechtspraak interpreteert de definitie van afval ruim. Ook Oudpapier valt onder de definitie afval, waardoor het afvalstoffenrecht van toepassing is. Voor het verwerken, toepassen en vervoeren van oudpapier gelden derhalve specifieke regels en vergunning-

VERVOLG RON LAAN - EINDE-AFVALSTATUS.

procedures. Daar vloeien weer additionele (administratieve) verplichtingen en kosten uit voort. Het afvalstoffenrecht vormt wat de FNOI betreft een belemmerende factor voor de Europese interne markt. De afvalkwalificatie zorgt voor (import- en export) beperkingen waardoor marktpartijen kunnen afhaken. In de markt zelf verkleint de afvalkwalificatie de mogelijkheden van ondernemers. Immers, slechts daartoe vergunde bedrijven mogen afvalstoffen accepteren en verwerken. Laan: 'En wat te denken van burgers en bedrijven die kansen zien voor preventie, hergebruik of recycling? Zij worden ontmoedigd door de impact van wet- en regelgeving. De administratieve en economische gevolgen van de afvalstoffenwetgeving zijn vaak ongewenst. Zeker in het geval van bepaalde oudpapierstromen die de circulaire gedachte juist kunnen stimuleren.'

Einde-afvalstatus

'Wat je ziet is dat de interpretatie van de definitie van afval in het geval van oudpapier niet meer aansluit bij de praktijk en het huidige milieubeleid. Een oplossing hiervoor is om oudpapier te kwalificeren als einde-afvalstof. De mogelijkheid tot en de voorwaarden voor het verkrijgen van die status zijn vastgelegd in artikel 6 van de KRA. De einde-afvalstatus maakt hergebruik van stoffen of voorwerpen eenvoudiger. Tot voor kort kwam de einde-afvalstatus pas in beeld als bepaalde afvalstoffen een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingbehandeling, hadden ondergaan en voldeden aan specifieke criteria. Met andere woorden: pas bij de toepassing zelf konden die materialen weer worden gebruikt, bewerkt of verhandeld als een regulier product of grondstof zonder dat de afvalwetgeving hierop nog van invloed was, niet daarvoor.'

Nieuwe ronde nieuwe kansen

De KRA is aangepast met als doel vaker en eerder de einde-afvalstatus te bereiken. De wijziging volgt uit de toenemende aandacht voor de circulaire economie. Laan: 'De definitie van 'afvalstof' is in de gewijzigde KRA nog steeds dezelfde en dus ruim van opzet. Maar artikel 6 van de KRA is wat betreft de einde-afvalstatus wel veranderd. De KRA heeft voortaan als uitgangspunt dat de bewerkte afvalstof bestemd is om te worden gebruikt voor specifieke



doelen. Het gebruikelijk worden toegepast voor specifieke doelen is verdwenen. Het einde-afvalstadium wordt dus niet meer pas bereikt na voltooiing van de beoogde toepassing, maar reeds op het moment dat door recycling of een andere nuttige toepassing de stof of het voorwerp in gereedheid is gebracht om gebruikelijk te worden toegepast voor specifieke doelen. Voor veel zuivere oudpapierstromen gaat dit zeker op.'

De FNOI ziet hier kansen. Ook voor huishoudelijk oudpapier, mits dit aan de bron is gescheiden en maximaal 1,5% verontreiniging bevat. Dan moet een einde-afvalstatus mogelijk zijn.

Laan: 'In Europa ligt de focus op het ontwikkelen van nationale einde-afvalcriteria. Dat is een proces dat jaren in beslag neemt. Een paar jaar geleden is gewerkt aan een einde-afval status voor oudpapier en -karton. Toen is het niet gelukt om deze te realiseren, maar de wereld ziet er iets anders uit op dit moment. Naast de aanpassing van de KRA ligt er een aanbeveling van het Benelux comité. Samen met de lobby van de FNOI blaast dit de discussie over een einde-afvalstatus voor oudpapier en -karton nieuw leven in. Er liggen kansen.'

Implementatie

Met de aanpassingen in de KRA moet de circulaire economie worden bevorderd en dient meer duidelijkheid te ontstaan over het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn. Ook heeft het kabinet beoogd gelijke mededingingsvoorwaarden voor bedrijven te bevorderen. Op grond van de gewijzigde KRA gaat het systeem ter bepaling van de einde-afvalstatus voortaan uit van rechtstreekse toetsing door een lidstaat, die daarvoor 'passende maatregelen' moet nemen. Laan: 'Je kunt dan denken aan generiek beleid, maar ook aan beslissingen in

KANSEN VOOR PAPIER EN KARTON

concrete gevallen.' In Nederland wordt de Wet milieubeheer aangepast om aan de gewijzigde KRA te voldoen.

Afval als voorportaal

Volgens Laan moet de definitie van afval worden gezien als een voorportaal. 'Geldt een stof of voorwerp als afval dan is bijvoorbeeld de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) van toepassing. In het geval van een einde-afvalstatus is dat niet het geval: geen afval, geen EVOA. Je kunt die einde-afvalstatus op verschillende manieren verkrijgen. Zo kan een bedrijf zelfstandig bepalen dat zijn materiaal of product een einde-afvalstatus heeft.

Die claim moet natuurlijk wel stand kunnen houden op het moment dat een container met materiaal

of voorwerpen wordt gecontroleerd en er discussie ontstaat

over de (afval)status daarvan.

Mijn advies: bedenk geen eigen systeem, kijk naar de manier

waarop de overheid in andere gevallen omgaat met de afvalstatus, onderzoek de voorwaarden die daarbij zijn gesteld en sluit daarop aan. Dit is complex, want zeker vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid is het prettiger om vooraf te weten of een stof of voorwerp afval is of niet.' In het geval van oudpapier en -karton is eerder gewerkt aan een einde-afvalstatus. 'Toen is veel werk verricht. Er zijn criteria ontwikkeld. Sluit daarop aan om de bandbreedtes te verkleinen en onnodige problemen te voorkomen.'

Kansen onder voorwaarden

Volgens Laan wordt vaak gedacht dat bedrijven na het vaststellen van een einde-afvalstatus veel minder administratieve en technische verplichtingen hebben. 'Ik wil dat nuanceren. Als je het afvalstoffenrecht wegdenkt, blijven er nog steeds wettelijke waarborgen over, waar bedrijven aan moeten voldoen: generieke wetgeving, vervoerswetgeving, aansprakelijkheidswetgeving etc. Ook na verlening van een einde-afvalstatus is sprake van regulering. Neem als voorbeeld metaalschroot. Dat kreeg een einde-afvalstatus. Echter, voor verschillende soorten metaalschroot werden kwalitatieve criteria vastgelegd. Niet elke partij metaalschroot kreeg dus de einde-afvalstatus. Daarnaast werden kwaliteitsbewakings- en controlesystemen geïntroduceerd. Uiteraard had dat administratieve lasten tot gevolg. Zulke problemen zijn ook bij papier en karton niet uitgesloten. Maar laten we vooral denken vanuit de kansen. Neem pre-consumer papier, zoals snijafval van een drukkerij: dat is schoon en direct te gebruiken oudpapier. Dat hoort een einde-af-

valstatus te hebben zonder genoemde verplichtingen.'

De FNOI is van mening dat kwalitatief hoogwaardige secundaire grondstofstromen als zodanig moeten worden erkend. De einde-afvalcriteria moeten daadwerkelijk leiden tot lagere administratieve lasten voor erkende secundaire grondstoffen (die aan geborgde zuiverheidsnormen voldoen). De toegevoegde waarde van de leden van de FNOI zit in het sorteren en reinigen van oudpapier en in het aanleveren van een gezuiverde grondstof bij de papierfabriek. Helder is dat niet alle oudpapierstromen in aanmerking zullen komen voor een einde-afvalstatus. Sommige verontreiniging is niet of slecht te verwijderen en bepaalde toevoegingen aan het karton, zoals plastic en laminaat, laten zich moeilijk scheiden.

De tijd is rijp voor een einde-afvalstatus voor oudpapier en karton.

Belang van de keten

'De tijd is rijp voor een einde-afvalstatus voor oudpapier en karton', zegt Laan. 'Circulaire economie en hergebruik van

grondstoffen zijn *hot*.' Het papierrecyclingsysteem sluit mooi aan bij deze gedachte. De sector werkt afval om tot grondstof en het maatschappelijk draagvlak is aanwezig. 'Maar, dit soort processen vergt tijd, terwijl de sector al langer klaar is voor een aanpassing van de regels. Ik begrijp het ongeduld, zeker nu er juridisch gezien mogelijkheden zijn voor een einde-afvalstatus.' Laan kraakt een kritische noot: 'Ik constateer verschillen in belangen van ketenpartijen, terwijl eendracht juist kan helpen bij het verkrijgen van een einde-afvalstatus.' De FNOI heeft bij een eerdere poging om tot een einde-afvalstatus voor oudpapier te komen geprobeerd de keten op één lijn te krijgen. Dat lukte niet. Daarom vaart de FNOI nu haar eigen koers. Op naar de einde-afvalstatus voor oudpapier!

MARKTBERICHTEN

Al 20 jaar informatie die zich uitbetaalt.

Voor info mail naar: h.meinen@mrb-uitgevers.nl