

POSITION PAPER

VAN AFVAL NAAR GRONDSTOF

September 2025

I. Inleiding

De transitie naar een circulaire economie is geen keuze meer, maar een noodzaak. Europa en Nederland hebben ambitieuze doelstellingen vastgelegd. In de praktijk blijkt de implementatie echter complex, waarbij de uitvoering wordt geconfronteerd met uiteenlopende knelpunten die de voortgang vertragen.

Bedrijven die willen investeren in circulaire processen ondervinden in de praktijk belemmeringen door de (toepassing van de) juridische definities en statusbepalingen rondom afval, waaronder 'voortgezet gebruik', 'bijproduct', 'einde-afvalstatus' en het begrip 'afvalstof'. Het juridisch kader rondom afvalstoffen maakt het in veel gevallen lastig om deze op korte termijn als grondstof in te zetten, of bevoegde instanties kiezen voor een conservatieve aanpak en houden zeer strikte interpretaties aan. Dit leidt in de praktijk tot het risico op een concurrentienadeel ten opzichte van andere lidstaten en daarmee terughoudendheid binnen de industrie, vertragingen in investeringsbeslissingen.

Dit *position paper* brengt de belangrijkste knelpunten rondom de einde-afvalstatus in kaart en reikt oplossingsrichtingen aan. Het beoogt een constructieve dialoog met beleidsmakers op nationaal en Europees niveau, evenals met uitvoerende organisaties, zoals omgevingsdiensten en de ILT.

II. De kern van de problematiek

Bedrijven ervaren drie hoofdproblemen:

1. Ongelijk speelveld:

Secundaire grondstoffen vallen vanwege de afvalstatus onder zwaardere regelgeving dan primaire grondstoffen. Installaties die deze stromen verwerken worden vaak geclassificeerd als afvalverwerkers, waardoor strengere vergunningseisen van toepassing zijn. Daarnaast worden aanvullende analyses op exotische parameters verplicht gesteld ongeacht het risicoprofiel van de stof.

2. Interpretatieverschillen:

Verschillen in interpretatie tussen omgevingsdiensten, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en EU-lidstaten onderling leiden tot verschillen in de toepassing van regelgeving. Dit veroorzaakt onzekerheid over de juridische status van materialen, vertraagt besluitvorming en belemmert investeringen. Een illustratief voorbeeld is de erkenning van pyrolyse-olie als grondstof in Frankrijk, terwijl deze in Nederland juridisch nog als afvalstof wordt beschouwd.

3. Procedurele knelpunten:

De procedure voor het vaststellen van de einde-afvalstatus verloopt traag en gefragmenteerd, mede door het ontbreken van een centrale beoordelende autoriteit. Elke transactie vereist een afzonderlijke beoordeling, er is geen uniform toetsingskader en de beschikbare experimenteerruimte wordt naar onze mening onvoldoende benut. Door het ontbreken van duidelijke kaders en gedeelde verantwoordelijkheid komen de juridische risico's volledig bij bedrijven te liggen.

Gevolgen zijn groot

Belemmeringen in het (toepassen van het) huidige juridische kader vertragen de ontwikkeling van circulaire projecten, bemoeilijken de naleving van Europese verplichtingen op het gebied van *recycled content* en CO₂-reductie (scope 3), en vergroten het risico dat investeringen verschuiven naar lidstaten met gunstiger beleidsvoorwaarden.

Praktijkvoorbeelden

- *Pyrolyse*: Bedrijven die pyrolyse produceren worden in Nederland als afvalverbranders geclassificeerd, met hogere economische en milieutechnische lasten wat leidt tot een lagere (internationale) concurrentiekracht. In Frankrijk is pyrolyse-olie al erkend als grondstof waardoor zij minder economische en milieutechnische lasten hebben en dus een voordeel hebben op de Europese markt.
- *Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)*: Bedrijven moeten aantonen dat er geen (p)ZZS aanwezig zijn in reststromen. In de praktijk blijkt dit aantoonbaarheidsvereiste vaak onuitvoerbaar, en het is aanzienlijk strenger dan de eisen die gelden voor gelijkwaardige primaire grondstoffen.
- *Logistieke ketens*: In logistieke ketens, zoals olieopslag, is in elke schakel afzonderlijke toetsing van de einde-afvalstatus vereist. Dit leidt tot vertragingen in investeringsprocessen en verhoogt de administratieve lasten voor betrokken partijen.

Economische impact

- *Investeringsklimaat*: Bedrijven in de chemische sector stellen door onzekerheid en onduidelijkheid circulaire investeringen uit of verplaatsen de activiteiten naar andere lidstaten.

- *Markteffecten:* Zonder een gelijk speelveld tussen lidstaten ontbreekt een functionerende interne markt voor secundaire grondstoffen. Hierdoor blijft circulariteit beperkt tot kleinschalige en versnipperde initiatieven.
- *Macro-economisch:* Op nationaal niveau vormt het ontbreken van een systeemverandering een belemmering voor het behalen van de Europese doelstellingen, zoals 20% circulaire kunststoffen en 14,5% CO₂-reductie in transport tegen 2030. Dit heeft potentieel negatieve gevolgen voor werkgelegenheid, innovatie en de internationale concurrentiepositie van Nederland.

III. Oplossingsrichtingen

1. Aanpassing beleidsvisie “Het is geen afvalstof, tenzij”

Het begrip ‘afvalstof’ is sinds 1975 gedefinieerd in de Kaderrichtlijn Afval (KRA) als “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen”. Bij de wijziging van deze richtlijn in 2008 zijn naast de definitie van het begrip ‘afvalstof’ (art. 3) twee nieuwe bepalingen geïntroduceerd om onderscheid te maken tussen afvalstoffen en niet-afvalstoffen: art. 5 (bijproducten) en art. 6 (einde-afvalstatus). Op basis van de handreiking “afvalstof of niet-afvalstof” zou het uitgangspunt moeten zijn dat “stoffen geen afvalstoffen zijn, tenzij”.

2. Pilotvergunningen en experimenteerruimte

Creëer ruimte voor praktijkgericht leren binnen circulaire processen. Door het verstrekken van tijdelijke vergunningen, ondersteund met duidelijke monitoringsprotocollen, kunnen bedrijven ervaring opdoen, relevante data verzamelen en hun processen optimaliseren. Het is van belang dat de ILT en omgevingsdiensten hierin gezamenlijk en lerend opereren, met nadruk op proportionaliteit en werkbaarheid, in plaats van op procedurele complexiteit.

3. Nationale (of Europese) Grondstoffenautoriteit

Richt een centrale autoriteit op, naar Vlaams voorbeeld (OVAM). Deze autoriteit geeft grondstofverklaringen af namens alle bevoegde gezagen. Bedrijven krijgen een uniform loket en rechtszekerheid, omgevingsdiensten kunnen capaciteit bundelen en specialiseren. Het kennisplatform *Afval of niet* kan hierbij als fundament dienen.

4. Europese harmonisatie

Stimuleer wederzijdse erkenning van einde-afvalstatussen en grondstofverklaringen binnen de EU. Start met pilotcases, zoals pyrolyse-olie, in samenwerking met lidstaten als Frankrijk, Duitsland en België. Investeer daarnaast in de ontwikkeling van Europese certificeringsschema's en implementeer tijdelijke nationale regelingen als voorloper op Europees beleid. Zonder structurele afstemming op EU-niveau ontstaat geen robuuste interne markt voor secundaire grondstoffen.

IV. Oproep

Nederland bevindt zich op een beslissend moment in de transitie naar een circulaire economie. Vasthouden aan een verouderde juridische definitie van afval (1975) belemmert vooruitgang en leidt tot verlies van investeringen. Een keuze voor modernisering biedt daarentegen perspectief op een concurrerende Europese markt waarin veiligheid, milieubescherming en innovatie elkaar versterken. Daarnaast dient in Nederland het gesprek gevoerd te worden over de toepassing en interpretatie van de juridische kaders. Benutten we de mogelijkheden voor circulaire toepassingen door samen de risico's in kaart te brengen en te beheersen? Of houden we vast aan afvalverbranding omdat het systeem daar nu eenmaal voor is ingericht?

Wij doen een oproep aan beleidsmakers en uitvoeringsinstanties om, in samenwerking met het bedrijfsleven, de volgende stappen te zetten:

- Herzie beleid én de toepassing ervan in de praktijk op basis van 'het is geen afvalstof, tenzij'-benadering.
- Maak pilotvergunningen en experimenteerruimte breed toegankelijk. Kijk samen met bedrijven naar de risico's én de beheersbaarheid daarvan.
- Richt een Grondstoffenautoriteit op ter bevordering van rechtszekerheid voor bedrijven door eenduidigheid in beoordelingen en efficiëntie in procedures.
- Stuur actief op Europese harmonisatie en wederzijdse erkenning van eindeafvalstatussen.

Zonder snelle en gerichte systeemveranderingen blijven de circulaire doelstellingen voor 2030 buiten bereik. Wij roepen overheid, uitvoeringsdiensten, kennisinstellingen en het bedrijfsleven op tot intensieve samenwerking om de circulaire transitie op verantwoorde wijze – economisch, ecologisch en maatschappelijk – daadwerkelijk mogelijk te maken.

VNO-NCW en MKB-Nederland

Sanne Westra

westra@vnoncw-mkb.nl

06 – 15 43 27 65

Opstellers:

- Deltalinqs
- Groene chemie nieuwe economie
- Havenbedrijf Rotterdam
- Invest NL
- Vemobin
- VNCI
- VNO-NCW