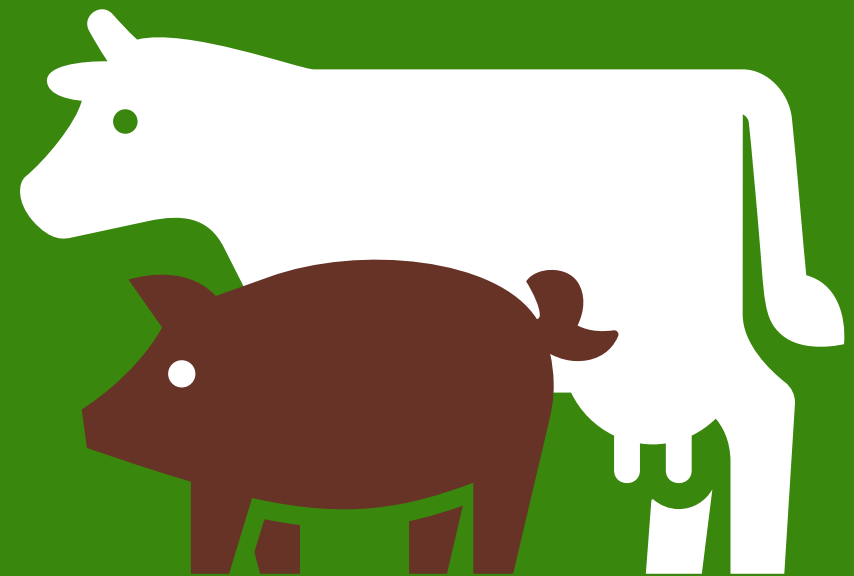
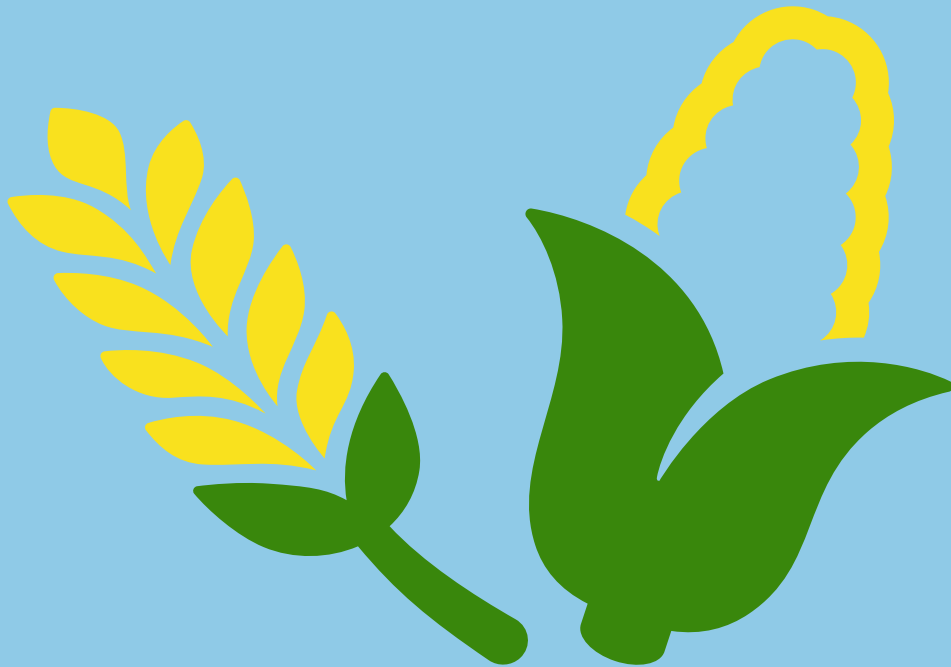




Handreiking afvalstof of product plantaardige productieresiduen met toepassing diervoeder





Inhoudsopgave

1.	Welke materialen vallen onder de handreiking?	4
1.1	Afbakening plantaardige productieresiduen	4
1.2	Voor wie is deze handreiking geschreven?	4
2.	Wettelijk kader	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Definitie bijproduct	5
2.3	Verhouding Wm/diervoederwetgeving	6
3.	Voorwaarden bijproduct	8
3.1	Zeker gebruik	8
3.2	Onmiddellijk en zonder enige verdere behandeling	8
3.3	Geproduceerd als integraal onderdeel van het productieproces	9
3.4	Rechtmatig gebruik en geen ongunstige effecten op milieu	10
3.4.1	<i>Eisen uit de wetgeving</i>	10
3.4.2	<i>Toelichting voldoen aan overige risico's</i>	11
3.4.3	<i>Voldoende hoogwaardig gebruik</i>	12
Bijlage 1	Checklists toezichthouders	13
Bijlage 2	Overzicht Europese verordeningen en richtlijnen diervoeder	15



Inleiding

In de transitie naar een circulaire economie ontstaat er steeds vaker de wens om materialen, zoals reststromen dan wel residuen¹ die voorheen als afval werden gezien toe te passen als grondstof. In deze context is het voor bedrijven en bevoegde gezagen van belang om duidelijkheid te verkrijgen over de beoordeling of een stof, mengsel of voorwerp (hierna “materiaal”) een afvalstof of een product is.

De Leidraad Afvalstof of Product (versie 1.2) (hierna “Leidraad”) geeft algemene richtsnoeren en jurisprudentie die relevant zijn voor de uitleg en toepassing van de begrippen ‘afvalstof’, ‘voortgezet gebruik’, ‘bijproduct’ en ‘einde-afvalstatus’. Deze handreiking is een uitwerking van de Leidraad voor een specifiek materiaal en een specifieke toepassing, namelijk plantaardige productieresiduen die toegepast worden als diervoeder. In deze handreiking wordt omschreven hoe beoordeeld kan worden of een productieresidu in een specifiek geval een bijproduct is en wordt uitgelegd hoe de afvalwet- en regelgeving moet worden geïnterpreteerd.

Aan de hand van de voorwaarden uit artikel 1.1, lid 6 Wet milieubeheer (hierna “Wm”) wordt ingegaan op de relevante wet- en regelgeving. Het document bevat een brede omschrijving van aspecten die een rol kunnen spelen bij de beoordeling of een materiaal een bijproduct is. Daarnaast is een checklist voor de toezichthouder van de Inspectie voor leefomgeving en Transport (hierna “ILT”) en het Wabo-bevoegd gezag opgenomen om in de praktijk een snelle eerste beoordeling te kunnen maken of sprake is van een bijproduct.

Versie

1.0

Deze handreiking is geschreven en opgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De tekst is voorgelegd voor commentaar aan:

- het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- de Inspectie Leefomgeving en Transport
- Omgevingsdienst Regio Arnhem
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

De meest recente versie van deze handreiking is te vinden op de [website afvalcirculair](#) van RWS.

Disclaimer

Deze handreiking focust op afvalwet- en regelgeving, maar er kan ook andere wet- en regelgeving van toepassing zijn op het materiaal of de activiteit.

Deze handreiking is geschreven op basis van de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie op 1 november 2021. Daarom moet bij het gebruik altijd worden getoetst aan eventuele nieuwe ontwikkelingen op dit gebied. Daarnaast geldt de hierin beschreven toetsing in het algemeen om te kunnen beoordelen of een plantaardige productieresiduen afkomstig van de levensmiddelenindustrie met de toepassing diervoeder een bijproduct is. Voor bijzondere situaties kunnen er aanvullende punten zijn waarop gelet moet worden en kan de beoordeling dus anders uitvallen.

Deze handreiking heeft geen juridisch bindende werking, maar is een hulpmiddel.

¹ In de handreiking bedoelen we met reststroom en residu hetzelfde, maar wordt de term residu aangehouden. Deze term wordt aangehouden als het gaat om productieresiduen voor de beoordeling of sprake is van een bijproduct. In andere gevallen spreken we van materiaal, tenzij de wettelijke tekst wordt aangehaald.

1. Welke materialen vallen onder de handreiking?

1.1 Afbakening plantaardige productieresiduen

Deze handreiking wordt opgesteld voor plantaardige productieresiduen afkomstig van de levensmiddelenindustrie die toegepast worden als diervoeder.

Toelichting

De term 'plantaardige productieresiduen' kan breed uitgelegd worden en omvat in beginsel alle materialen van plantaardige oorsprong die vrijkomen bij een productieproces in de levensmiddelenindustrie. Het gaat hierbij om productieresiduen die op dit moment veelvuldig worden toegepast als diervoeder. Het betreft dan bijvoorbeeld, **niet limitatief**, plantaardige productieresiduen afkomstig van:

- productie van aardappelproducten;
- productie van tarwe- en graanproducten;
- maisproducten;
- suikerproductie;
- bierindustrie;
- concentraten uit de levensmiddelenindustrie.

Productieresiduen komen vrij bij het productieproces en zijn in eerste instantie niet bedoeld als het eindproduct. Dit hoeven niet per definitie afvalstoffen te zijn en kunnen onder voorwaarden ook als bijproduct worden aangemerkt. Hoofdstuk 2 van deze handreiking gaat in op de voorwaarden van het begrip 'bijproduct'.

Deze handreiking gaat **niet** over andere materialen die mogelijk kunnen worden ingezet om diervoeder mee te produceren en ook niet over de andere toepassingen waarvoor plantaardige productieresiduen kunnen worden ingezet. Dierlijke bijproducten vallen buiten de reikwijdte van deze handreiking. Deze zijn onderworpen aan specifieke Europese wetgeving en kennen specifieke risico's.²

1.2 Voor wie is deze handreiking geschreven?

Volgens het [richtsnoer van de Europese Commissie](#)³ is het primair de verantwoordelijkheid van de producent van het levensmiddelenproduct om aan te tonen dat een productieresidu een bijproduct betreft. Deze handreiking is geschreven om een producent te ondersteunen bij het beoordelen of het plantaardige residu uit het productieproces gezien kan worden als bijproduct. Het wabo-bevoegde gezag kan de handreiking gebruiken om deze bewijsvoering van de producent te controleren ter uitoefening van haar VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving), ook wordt verwezen naar de checklist.

² Zie met name: [Verordening \(EG\) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten](#).

³ Volledige titel: Richtsnoer van de Europese commissie voor het gebruik van niet langer voor menselijke consumptie bestemde levensmiddelen als diervoeder.

2. Wettelijk kader

2.1 Inleiding

Bij het ontstaan van een productieresidu volgt de vraag of sprake is van een afvalstof of bijproduct. In dit hoofdstuk wordt beschreven wanneer sprake is van een bijproduct. Indien geen sprake is van een bijproduct kan in algemene zin nog sprake zijn van voortgezet gebruik of einde-afval. Voortgezet gebruik is niet van toepassing op de situatie van een productieproces waarbij productieresiduen vrijkomen. Op de status van einde-afval is een andere definitie van toepassing. Op deze situaties wordt in deze handreiking niet verder ingegaan. Meer informatie over voortgezet gebruik en einde-afval is te vinden in de Leidraad.

Voor het kunnen aanmerken van een materiaal als een bijproduct moet worden voldaan aan hetgeen hierover is vastgelegd. Indien er Europese of nationale bijproductcriteria zijn vastgelegd, moet de bijproductstatus worden beoordeeld op basis van deze criteria. Op Europees niveau gebeurt dat in speciale verordeningen die bijproductcriteria bevatten en op nationaal niveau zouden deze criteria vastliggen in een ministeriële regeling. Voor plantaardige productieresiduen zijn momenteel echter noch in een Europese verordening, noch in een Nederlandse ministeriële regeling criteria voor de bijproductstatus vastgelegd die bepalen waarop de bijproductstatus kan worden verkregen. Dit betekent dat er van geval tot geval een beoordeling zal moeten plaatsvinden op basis van artikel 1.1, lid 6 Wm.

Transport

De beoordeling of er sprake is van een bijproduct in deze handreiking is voor toepassingen in Nederland op basis van in Nederland geldende wet- en regelgeving. Indien er sprake is van internationaal transport kan een bevoegd gezag van een ander land een andere beoordeling hebben van de status van het productieresidu, zie voor meer informatie hierover de Leidraad.⁴

2.2 Definitie bijproduct

De wettelijke definitie van het begrip 'bijproduct' zoals vastgelegd in artikel 1.1, lid 6 Wm luidt:

Stoffen, mengsels of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie van die stoffen, mengsels of voorwerpen worden niet als afvalstoffen maar als bijproducten beschouwd indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a) *het is zeker dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt;*
- b) *de stoffen, mengsels of voorwerpen kunnen onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere behandeling anders dan die welke bij normale productie gangbaar is;*
- c) *de stoffen, mengsels of voorwerpen worden geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en*
- d) *verder gebruik is rechtmatig, inhoudende dat de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en dat gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.*

Onderscheid product en productieresidu

Volgens de definitie van artikel 1.1, lid 6 Wm dient het productieproces in eerste instantie niet gericht te zijn op het produceren van het betreffende materiaal om te kunnen spreken van een bijproduct. Uit de door de Europese Commissie uitgebrachte *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste* van juni 2012 (hierna "het Guidance document") volgt dat een bijproduct zich onderscheidt van een eindproduct doordat een bijproduct in eerste instantie niet beoogd geproduceerd is. Een voorbeeld is rookgasontzwavelingsgips van kolengestookte elektriciteitscentrales, het product is elektriciteit en daarbij ontstaat ook het gips. Indien er geen elektriciteit wordt geproduceerd ontstaat er ook geen gips.

⁴ Zie paragraaf 2.2.9 van de Leidraad

Een bijproduct kan gelijktijdig bij het productieproces van het eindproduct ontstaan of als gevolg van een technische keuze in het productieproces. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “HvJ EU”) heeft geoordeeld dat er geen sprake is van een afvalstof als een productieresidu opzettelijk wordt geproduceerd of ontstaat bij de productie van een product én deze stof met zekerheid wordt gebruikt.⁵

Een voorbeeld van een materiaal dat ontstaat als gevolg van een technische keuze in het proces zijn maisgluten bij de productie van maïszetmeel, omdat die worden afgescheiden van het product.

Daarbij moet het gaan om een beheerste normale uitvoering van het productieproces. Hieronder vallen geen productieresiduen die incidenteel ontstaan, zoals misproducties.⁶

Productieproces

Een productresidu is altijd het resultaat van een productieproces. Het begrip ‘productieproces’ kan breed uitgelegd worden. Bijvoorbeeld, het telen van gewassen, landbouw en intensieve veehouderij kunnen gezien worden als productieprocessen.⁷ Zie hiervoor het [rechtsoordeel “Tomatenstengels en –bladeren”](#) van 22 december 2016. Deze voorbeelden vallen buiten het toepassingsbereik van de handreiking, maar geven wel een idee waaraan gedacht moet worden.

2.3 Verhouding Wm/diervoederwetgeving

Artikel 10.1a Wm

“Dit hoofdstuk is, met uitzondering van de artikelen 10.1, 10.2 en 10.54 en titel 10.2, niet van toepassing op de volgende stoffen, preparaten en voorwerpen, voor zover daarover bij of krachtens communautaire regelgeving regels zijn gesteld:

- *stoffen die bestemd zijn voor gebruik als voedermiddelen als omschreven in artikel 3, tweede lid, onderdeel g, van Verordening (EG) nr. 767/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 79/373/EEG van de Raad, Richtlijn 80/511/EEG van de Commissie, Richtlijnen 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG en 96/25/EG van de Raad en Beschikking 2004/217/EG van de Commissie (PbEU L 229) en die geen dierlijke bijproducten bevatten of daaruit bestaan.”*

In dit artikel is bepaald op welke materialen hoofdstuk 10 Wm niet van toepassing is, in geval sprake is van een afvalstof. Dit artikel is een implementatie van artikel 2, lid 2 van de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#). Artikel 2 van de kaderrichtlijn regelt dat een scala van materialen, voor zover zij als afvalstoffen moeten worden aangemerkt, niet of onder voorwaarden onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen. Er volgt niet uit artikel 10.1a Wm of sprake is van een afvalstof of product. Dit volgt immers uit art 1.1, lid 1 Wm. Artikel 10.1a Wm regelt enkel de van toepassing zijnde wetgeving en niet of sprake is van een afvalstof. In geval een productieresidu een bijproduct is, is het materiaal nooit een afvalstof geweest. Artikel 10.1a Wm geldt dan niet.

⁵ Zie overweging 47 van HvJ EU, 15 januari 2004, [C-235/02, ECLI:EU:C:2004:26](#).

⁶ Zie verder paragraaf 3.5.2 van de Leidraad.

⁷ Zie HvJ EU, 3 oktober 2013, zaak [C-113/12, ECLI:EU:C:2013:627](#).



Uit de aanhef van artikel 10.1a Wm volgt dat de zorgplicht, het stortverbod voor afvalstoffen en het afvalbeheerplan wèl gelden voor diervoeder als dit afvalstoffen zijn. De registratie-, meld-, en afgifteplichten uit de Wm gelden niet voor deze materialen. De registratie en traceerbaarheid van het materiaal wordt geregeld wordt in diervoederwet- en regelgeving en de toepassing moet hierbinnen passen.

Ook andere bepalingen en hoofdstukken van de Wm, dan uitgezonderd in artikel 10.1a Wm, kunnen nog wel van toepassing zijn, als sprake is van een afvalstof die aangemerkt wordt en tevens bestemd is voor het gebruik als diervoeder. Dit kan betekenen dat bij de diervoederproducent sprake is van een inrichting die afvalstoffen verwerkt, in geval de te ontvangen materialen nog steeds afvalstoffen zijn.

In de praktijk zal bij een levensmiddelenproducent niet altijd duidelijk zijn of er sprake is van een materiaal bestemd voor het gebruik als diervoeder. Sommige productieresiduen kennen verschillende toepassingen en worden naar verschillende bedrijven afgezet met verschillende toepassingen. Indien een materiaal bestemd is als diervoeder moet aan de diervoederwet- en regelgeving voldaan worden om te kunnen spreken van een bijproduct. Bij opslag van een materiaal dat bestemd is voor diervoeder moet dit al aangegeven zijn. Indien dat niet is aangegeven, wordt niet voldaan aan voorwaarde a en d gesteld in artikel 1.1, lid 6 Wm, omdat dit een eis is die geldt vanuit de diervoederwet- en regelgeving.



3. Voorwaarden bijproduct

In dit hoofdstuk worden de voorwaarden besproken wanneer sprake is van een bijproduct aan de hand van de definitie in artikel 1.1, lid 6 Wm. In het vorige hoofdstuk is besproken wat een productresidu onderscheidt van een product. Om te bepalen of een productieresidu ook een bijproduct is, moet aan een viertal voorwaarden (a tot en met d) voldaan worden.

3.1 Zeker gebruik

De eerste voorwaarde om te kunnen spreken van een bijproduct is dat *het zeker is dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt*.

Met 'zeker gebruik' wordt bedoeld dat het gebruik van het materiaal niet enkel mogelijk is, maar ook zeker. Om zeker gebruik te onderbouwen moet aannemelijk gemaakt worden dat er een solide markt is voor het materiaal.

Jaarlijks wordt in Nederland circa 12 miljoen ton mengvoeder geproduceerd.⁸ Ongeveer de helft van dit mengvoer bestaat uit productieresiduen van de levensmiddelenindustrie. Er zijn circa 120 diervoederproducenten in Nederland die productieresiduen innemen ter verwerking als diervoeder. Op basis van deze gegevens kan aangenomen worden dat sprake is van een solide markt.

Als het gebruik van een materiaal zeker is, ontstaat er geen last voor de houder om zich van het materiaal te ontdoen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna "de Afdeling") heeft in een uitspraak met betrekking tot preirestanten en uienschillen bepaald dat voor een bijproductstatus het gebruik van het productieresidu zeker en beoogd moet zijn. In de casus ging het over het toepassen van preirestanten en uienschillen op een weiland als diervoeder. Dat het gebruik beoogd moet zijn, betekent dat het ook daadwerkelijk de intentie van de houder

moet zijn om het materiaal voor een specifieke toepassing in te zetten en dat het hiervoor geschikt is.

Er moet ook zekerheid bestaan of het materiaal als diervoeder wordt toegepast of toegepast kan worden. Dit kan blijken uit facturen van de diervoederproducent en of hij een redelijke prijs betaald heeft voor het materiaal. Een belangrijke aanwijzing dat een materiaal een bijproduct is, is dat het materiaal geen negatieve waarde heeft.⁹ Ook moet het diervoederbedrijf van bestemming een registratie hebben bij de NVWA. Daarnaast moet de geschiktheid van het materiaal blijken uit contractuele leveringsvoorwaarden en specificaties, die in veel gevallen gebaseerd is op een privaat kwaliteitssysteem. Zie hierover verder paragraaf 3.4.1 van deze handreiking.

Samenvatting

Er moet sprake zijn van een solide markt. Uit de factuur of contract blijkt dat de diervoederproducent een redelijke prijs betaalt voor het materiaal.

3.2 Onmiddellijk en zonder enige verdere behandeling

Een bijproduct moet onmiddellijk en zonder verdere behandeling dan gebruikelijk tijdens het productieproces kunnen worden toegepast. In het Guidance document en de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen is dit nader uitgewerkt. Hier staat dat rekening moet worden gehouden met het feit dat ook gewone grondstoffen een behandeling kunnen ondergaan voordat zij worden toegepast.¹⁰ Het gaat om handelingen die als normale productiepraktijk worden beschouwd. Zo oordeelt de Afdeling dat ondanks het zeven en bewerken van vliegassen, deze stroom kan worden aangemerkt als een bijproduct (en niet als een afvalstof).¹¹

⁸ Nevedi – Nederlandse mengvoerafzet.

⁹ Zie overweging 5.4 van ABRVS, 5 februari 2014, 201304822/1/A4 ECLI:NL:RVS:2014:330.

¹⁰ Zie paragraaf 1.2.4 Guidance document.

¹¹ Zie overweging 2.5.4 van de uitspraak van de afdeling.

De handelingen mogen echter niet gericht zijn op het voorkomen van schade aan het milieu of handelingen zijn die in het belang van de bescherming van het milieu verricht moeten worden en niet gebruikelijk zijn bij primaire grondstoffen. Het Guidance document geeft als voorbeeld het bewerken van filterstof met verontreinigingen bij de staalindustrie voordat het opnieuw kan worden gebruikt in de staalproductie.

Om te bepalen of sprake is van een toepassing zonder verdere behandeling dan gebruikelijk dient het productieproces bij een levensmiddelenproducent of diervoederproducent als uitgangspunt genomen te worden. Bij diervoeder zijn verschillende behandelingen mogelijk, zoals mengen, drogen, natmaken, hygiëniseren en reinigen gebruikelijke handelingen.¹²

Samenvatting

Bijproducten moeten onmiddellijk en zonder enige verdere behandeling (dan gebruikelijk) gebruikt kunnen worden. Het diervoerproductieproces is hierbij het uitgangspunt. Behandelingen zoals mengen, drogen, natmaken en hygiëniseren zijn gebruikelijke handelingen.

3.3 Geproduceerd als integraal onderdeel van het productieproces

Daarnaast wordt als voorwaarde gesteld dat het materiaal geproduceerd moet worden als integraal onderdeel van het productieproces. Het Guidance document lijkt in de richting te wijzen dat er geen sprake mag zijn van afval-gerelateerde risico's.¹³ In dat geval is geen sprake van een integraal onderdeel van een productieproces. In dit kader wordt de link gelegd met de voorgaande voorwaarde: het moet gaan om handelingen die gebruikelijk zijn binnen de normale productiepraktijk.

In de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen is hierover het volgende overwogen;

*“Zo'n focus wordt wel verkregen als 'geproduceerd als integraal onderdeel van een productieproces' uitgelegd wordt als: het residu is onlosmakelijk gekoppeld aan het productieproces waarbij het ontstaat, dat wil zeggen het ontstaat bij de gangbare, normaal beheerste uitvoering van het proces. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan voorwaarde c als het residu ontstaan is door een niet-beheerste afwijking van het normale verloop van een productieproces. Zo'n incidenteel ontstaan productieresidu zal veelal niet goed bekende eigenschappen hebben en daarmee ongeschikt of althans minder aantrekkelijk zijn voor verder gebruik. Juist dit brengt afval-gerelateerde risico's met zich mee. Om die reden moet zo'n residu onder het regime van de afvalwetgeving vallen en moet het dus niet als 'bijproduct' aangemerkt worden”.*¹⁴

In deze handreiking wordt hierbij aangesloten. Dat betekent dat onder andere misproducties en recall-producten op grond van deze voorwaarde niet als bijproduct aangemerkt kunnen worden, voor zover de materialen niet reeds om andere redenen geen bijproduct zijn. Het betreffen in veel gevallen voormalige levensmiddelen die wanneer het veilig is in diervoeder kunnen worden toegepast.

Locatie

Het Guidance document geeft aan dat het niet nodig is dat het materiaal op dezelfde locatie, als waar het ontstaan is, moet worden toegepast. Meer concreet sluit deze voorwaarde niet uit dat een residu van de levensmiddelenindustrie toegepast wordt als diervoeder of eerst elders wordt bewerkt. In de uitspraak over biomassa in een energiecentrale overweegt de Afdeling dat de houder van de biomassa dit materiaal beschouwt als een product en de afzet beschouwt als integraal onderdeel van het productieproces.¹⁵ Het begrip 'integraal onderdeel van het productieproces' kan daarmee ruim worden uitgelegd.

¹² In de Verordening betreffende de catalogus van diervoedermiddelen (EU 68/2013) zijn bewerkingshandelingen per materiaal beschreven.

¹³ Zie het voorbeeld over gips bij het verbranden van zwavelhoudende fossiele brandstoffen. Dit gips heeft dezelfde toepassingsmogelijkheden als natuurlijk gips, waardoor er geen sprake is van andere risico's.

¹⁴ Zie Nvt van Stcrt. 2015, 7458, Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 18 maart 2015, nr. IENM/BSK-2015/52417, houdende vaststelling van criteria ter nadere invulling van de voorwaarden als bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn afvalstoffen (Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen), p. 7

¹⁵ Zie overweging 8.7 van de uitspraak.

Samenvatting

Uitsluitend plantaardige productieresiduen die ontstaan bij de gangbare, normaal beheerste uitvoering van de levensmiddelenproductie zijn bijproducten, dit betreffen dus geen misproducties.

3.4 Rechtmatig gebruik en geen ongunstige effecten op milieu

De toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' houdt in dat de houder moet aantonen dat het voorgenomen gebruik voldoet aan alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving en eventuele commerciële productnormen. Er wordt ingegaan op de eisen uit de wet- en regelgeving, overige ongunstige effecten op het milieu en op voldoende hoogwaardig gebruik.

3.4.1 Eisen uit de wetgeving

Op het produceren van diervoeder is Europese wetgeving van toepassing. Voor het overzicht van deze wetgeving wordt verwezen naar bijlage 2 van deze handreiking. Op rijksniveau zijn er regels gesteld in de Wet Dieren, het Besluit diervoeders 2012 en de Regeling diervoeders 2012.

Productie diervoeder

Voor het in de handel brengen en gebruik van diervoeders geldt Verordening (EG) nr. 767/2009. Hierin worden regels gesteld omtrent de samenstelling van diervoeders, veiligheidsvoorschriften, verantwoordelijkheden van diervoederproducentbedrijven en etikettering.

Een belangrijke voorwaarde om te mogen leveren aan een diervoederproducent is dat het bedrijf voldoet aan de HACCP, zie artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1831/2003 strekkende tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne. HACCP staat voor 'Hazard Analysis and Critical Control Points' en omvat een risicoanalyse en beschrijving van de kritische controlepunten.

Registratieplichten

Een diervoederproducent dient geregistreerd te zijn op grond van de bovenstaande verordening en de Verordening (EG) nr. 1831/2003 strekkende tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne. Ook een levensmiddelenproducent moet geregistreerd zijn. Men kan nagaan op de website van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna "NVWA") of een producent geregistreerd is. Op de website is na te gaan voor welke handelingen het bedrijf een registratie heeft. Voor levensmiddelenproducenten geldt bijvoorbeeld dat zij een registratie moeten hebben met de code FOODP.

Traceerbaarheid en etikettering

De Algemene levensmiddelenverordening stelt regels voor de levensmiddelenindustrie en diervoederproducenten. De verordening regelt dat levensmiddelenproducenten en diervoederproducenten verantwoordelijk zijn voor alle stadia van de productie, verwerking en distributie. In artikel 18 van deze verordening is de traceerbaarheid vastgelegd. Deze traceerbaarheid is van belang omdat bedrijven moeten kunnen aantonen dat hun diervoeder aan alle wettelijke eisen voldoet.

Daarnaast dienen de grondstoffen en bijproducten bestemd voor diervoeder geëtiketteerd te zijn. Op het etiket moet de herkomst van het diervoeder duidelijk vermeld staan. De etikettering is geregeld in de Marktverordening. Het etiket is de belangrijkste aanwijzing dat de stroom bestemd is voor diervoeder. Het aanbrenge van een etiket moet op de verpakking. Indien een materiaal onverpakt wordt verhandeld is bij transport verplicht het materiaal te vergezellen met een document met de verplichte etiketgegevens. Tot slot wordt opgemerkt dat de registratieplichten uit REACH niet gelden voor materialen die toegepast worden in diervoeder (zie artikel 3, lid 5 en 6 REACH).

Toezicht diervoederwetgeving

De NVWA is de officiële toezichthouder op de diervoederwetgeving. Voor toetsing of er sprake is van een bijproduct kan het bevoegd gezag dat toezicht houdt op afvalwetgeving ervan uit gaan dat de NVWA toezicht houdt op de sector en zorgt voor goede naleving.

De NVWA toetst ook private kwaliteitssystemen aan criteria die door de Taskforce Voedselvertrouwen zijn opgesteld. Systemen die voldoen aan de criteria worden gezien als toezicht ondersteunend en gepubliceerd op de website www.ketenborging.nl. In de diervoederketen zijn op dit moment drie private kwaliteitsschema's geaccepteerd: GMP+, feed safety assurance (FSA) en Feed Chain Alliance en European Feed and Food Ingredient Safety Certification (EFISC).¹⁶ Private kwaliteitssystemen zorgen ook voor toezicht op het voldoen aan wetgeving en kunnen daarnaast aanvullende voorwaarden op de wetgeving bevatten.

Samenvatting

De levensmiddelproducent en de diervoederproducent dienen geregistreerd te zijn bij de NVWA en te voldoen aan de HACCP. Een privaat kwaliteitssysteem kan inzichtelijk maken of voldaan wordt aan de diervoederwet- en regelgeving. Een materiaal dat is voorzien van etiket, of formulier met etiketgegevens bij transport, toont aan dat het om een materiaal bestemd als diervoeder gaat.

3.4.2 Toelichting voldoen aan overige risico's

Diervoederbedrijven zijn verantwoordelijk voor het produceren en in handel brengen van veilige diervoeders en op het voorkomen van risico's en de voedselveiligheid van diervoeders. Risico's op de aanwezigheid van ongewenste stoffen en verontreinigingen kunnen echter niet in alle gevallen worden uitgesloten. De NVWA, private kwaliteitssystemen en de diervoederproducenten zelf ondervangen zo veel als mogelijk de risico's.

Voor het toezicht door het bevoegd gezag is het lastig te herleiden of te beoordelen of in een productieresidu ongewenste stoffen of contaminanten aanwezig zijn die kunnen leiden tot risico's. Voor het bevoegd gezag is wel te beoordelen of het materiaal deugdelijk wordt verzameld, opgeslagen en behandeld zodat het materiaal geschikt blijft voor het beoogde doel. Indien er aanleiding is om te veronderstellen dat een materiaal niet als diervoeder kan worden toegepast, kan een melding worden gemaakt bij de NVWA.

¹⁶ NVWA, Integrale ketenanalyse voedergewassen en diervoeder; [Integrale ketenanalyse voedergewassen en diervoeder | Risicobeoordeling | NVWA](#).

Gezien het stelsel van wetgeving en toezicht, en de herkomst van het materiaal is het niet aannemelijk dat er overige risico's zijn die niet gedekt zijn. En hoeft hier onder normale omstandigheden niet verder naar gekeken worden.

Als een materiaal niet voldoet aan de wetgeving of er zijn ongewenste stoffen aanwezig in het toe te passen materiaal is geen sprake van een bijproduct. Er wordt dan immers niet voldaan aan de voorwaarden voor rechtmatig gebruik in artikel 1.1, lid 6 sub d Wm.

Samenvatting

Toezicht op diervoederwet- en regelgeving vindt plaats door de NVWA. Indien er aanleiding is om te veronderstellen dat een materiaal niet als diervoeder kan worden toegepast, kan men melding maken bij de NVWA.

3.4.3 Voldoende hoogwaardig gebruik

Bij het bepalen of de beoogde toepassing van het materiaal geen ongunstig effect voor het milieu of de menselijke gezondheid heeft, wordt tenslotte ook gekeken naar de grondstoffenefficiëntie. Dit volgt uit één van de doelstellingen van artikel 1 van de Kra "… door de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen te beperken en door de efficiëntie van dergelijk gebruik te verbeteren, die van cruciaal belang zijn voor de overgang naar een circulaire economie …". De minimumstandaard in LAP₃ geldt hiervoor als toetsingskader indien het materiaal een afvalstof zou zijn. Dit betekent dat de verwerking zou moeten voldoen aan deze minimumstandaard. Wanneer op basis van de afvalhiërarchie van LAP₃ een laagwaardiger toepassing wordt gegeven dan de minimumstandaard, is het in het licht van de doelstellingen in artikel 1 van de Kra gerechtvaardigd om het materiaal, ondanks dat het voldoet aan de overige voorwaarden, toch als afvalstof te kwalificeren. Op deze manier kan via LAP₃ (waarvan de minimumstandaarden alleen gelden voor afvalstoffen) afgedwongen worden dat het materiaal voldoende hoogwaardig verwerkt wordt. In het geval dat de beoogde toepassing van het materiaal minimaal gelijkwaardig is aan de voorgeschreven minimumstandaard, is er in het licht van de grondstoffenefficiëntie geen reden om het materiaal te kwalificeren als afval.

.....

¹⁷ Zie artikel 1.1, lid 1 Wm.

Op plantaardige productieresiduen, zoals bedoeld in deze handreiking, is sectorplan 3 'procesafhankelijk industrieel afval van productieprocessen' van toepassing. De minimumstandaard van dit sectorplan is recycling. Onder recycling wordt verstaan:

*"nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal"*¹⁷

De plantaardige productieresiduen worden nu ingezet als diervoeder. Daarmee is sprake van een toepassing die gelijkwaardig is aan recycling in geval het over een afvalstof zou gaan. Ook vervangen de residuen primaire grondstoffen als ingrediënt voor diervoeder. Als het gebruik van de productieresiduen rechtmatig is, dan ontstaan er door de toepassing in diervoeder over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Samenvatting

Voor wat betreft de hoogwaardigheid van het toepassen van een plantaardig productieresidu als diervoeder kan dit als 'voldoende hoogwaardig gebruik' worden aangemerkt.

Bijlage 1 Checklists toezichthouders

Checklist Plantaardig productieresidu met toepassing diervoeder tijdens transport

Eerste beoordeling toezicht ILT

Eenvoudige beoordeling of er sprake is van een bijproduct of niet voor plantaardige productieresiduen bestemd als grondstof in diervoeder.

1. Gaat het alleen om plantaardige materialen (zonder ander materiaal) en vormt dit materiaal een residu van het productieproces (zie par 1.1 handreiking)?

Bij ja, ga door naar de volgende vraag. Indien niet, dan kan niet op basis van deze handreiking beoordeeld worden of er sprake is van een bijproduct bestemd voor diervoeder.

2. Is zichtbaar aangegeven of het materiaal bestemd is voor diervoeder op het etiket van de verpakking of het begeleidingsformulier in geval het materiaal onverpakt is? (zie par. 3.4.1 handreiking)

Zo ja, ga door naar de volgende vraag. Indien niet, dan kan er geen sprake zijn van een bijproduct bestemd voor diervoeder.

3. Is het bedrijf waar het materiaal heen gaat/ontvangt geregistreerd bij de NVWA voor de handelingen met diervoeder (zie paragraaf 3.4.1 handreiking)?

Zie [Diervoeder: geregistreerde en erkende bedrijven | Erkenningen, registraties en vergunningen | NVWA](#), Zo ja, is sprake van een bijproduct ten behoeve van het produceren van diervoeder. Indien niet, dan kan er geen sprake zijn van een materiaal bestemd voor diervoeder.

Toelichting

Deze lijst met vragen is bedoeld voor toezicht en handhaving om eenvoudig en snel een beoordeling te kunnen uitvoeren of de status van bijproduct (geen afvalstof) die de houder geeft aan het materiaal ook klopt. Hierin zijn de belangrijkste punten uit de handreiking samengevat om snel te kunnen beoordelen of er wel of niet sprake is van een bijproduct voor de specifieke situatie zoals beschreven in deze handreiking. Het gaat hierbij om een beoordeling vanuit de vraag of er wel of niet sprake is van een afvalstof.

Indien een materiaal geëtiketteerd is op grond van de Marktverordening is duidelijk dat er sprake is van een materiaal bestemd voor diervoeder. Dit is een heel sterke aanwijzing dat ook sprake is van een bijproduct.

Als de vragen allemaal met 'ja' beantwoord kunnen worden is er zeer waarschijnlijk sprake van een bijproduct dat bestemd is voor de diervoederindustrie. Indien vragen met 'nee' worden beantwoord, is het zeer aannemelijk dat er geen sprake is van een plantaardig productieresidu dat bestemd is voor de diervoederproductie. Bij elke vraag is aangegeven wat een negatief antwoord betekent. Indien de houder van mening is dat er wel sprake is van een bijproduct is het in eerste instantie aan de houder om de onderbouwing hiervoor te overleggen aan het bevoegd gezag.

Checklist Plantaardig productieresidu met toepassing diervoeder bij een levensmiddelenproducent

Eerste beoordeling toezicht Wabo

Eenvoudige beoordeling of er sprake is van een bijproduct of niet voor plantaardige productieresiduen bestemd als grondstof in diervoeder.

1. Gaat het alleen om plantaardige materialen (zonder ander materiaal) en vormt dit materiaal een residu van het productieproces (zie par 1.1 handreiking)?

Bij ja, ga door naar de volgende vraag. Indien niet, dan kan niet op basis van deze handreiking beoordeeld worden of er sprake is van een bijproduct bestemd voor diervoeder.

2. Is zichtbaar aangegeven of het materiaal bestemd is voor diervoeder op het etiket of bij de opslag of middels een contract met een diervoederproducent/-handelaar? (zie par. 3.4.1 handreiking)

Zo ja, ga door naar de volgende vraag. Indien niet, dan dient nader na gegaan te worden of sprake is van een materiaal bestemd voor diervoeder.

3. Is het bedrijf geregistreerd bij de NVWA voor de handelingen met diervoeder? (zie paragraaf 3.4.1 handreiking)?

Zie [Diervoeder: geregistreerde en erkende bedrijven | Erkenningen, registraties en vergunningen | NVWA](#), Zo ja, ga door naar de volgende vraag. Indien niet, dan is niet zeker dat het materiaal voor diervoeder geschikt is en of het rechtmatig gebruikt kan worden. In geval daar aanleiding toe is, neem contact op met de NVWA.

4. Is zowel de opslag netjes, schoon en geschikt voor de opslag van diervoeder?

Zo ja, is sprake van een bijproduct ten behoeve van het produceren van diervoeder. Indien niet, dan is niet zeker dat het materiaal voor diervoeder geschikt is en of het rechtmatig gebruikt kan worden. Er zijn handelingen voor het weghalen van verontreinigingen die gebruikelijk zijn voor diervoeders (zie paragraaf 3.2). In het geval daar aanleiding toe is, neem contact op met de NVWA.

Toelichting

Deze lijst met vragen is bedoeld voor toezicht en handhaving om eenvoudig en snel een beoordeling te kunnen uitvoeren of de status van bijproduct (geen afvalstof) die de houder geeft aan het materiaal ook klopt. Het gaat hierbij om een eerste beoordeling vanuit de vraag of er wel of niet sprake is van een afvalstof.

Als de vragen allemaal met 'ja' beantwoord kunnen worden is zeer waarschijnlijk sprake van een bijproduct dat bestemd is voor de diervoederindustrie. Als vragen met 'nee' beantwoord moeten worden dient nader onderzocht te worden of sprake is van een bijproduct of een materiaal dat bestemd is voor diervoeder. In de handreiking worden meerdere voorwaarden beschreven die gebruikt kunnen worden om te onderbouwen dat sprake is van een bijproduct. Bij elke vraag is aangegeven wat een negatief antwoord betekent. Indien de houder van mening is dat er wel sprake is van een bijproduct is het in eerste instantie aan de houder om de onderbouwing hiervoor te overleggen aan het bevoegd gezag.



Bijlage 2

Overzicht Europese verordeningen en richtlijnen diervoeder

Verordening (EG) nr. 178/2002	Algemene Levensmiddelen Verordening
Verordening (EG) nr. 882/2004	Controleverordening
Verordening (EG) nr. 152/2009	Bemonsterings- en analysemethoden voor de officiële controles van diervoeders
Richtlijn 82/475/EG	Etikettering categorieën voedermiddelen voor niet-voedselproducerende dieren
Verordening (EU) 2019/4	Gemedicineerde diervoeders
Richtlijn 2002/32/EG	Ongewenste stoffen in diervoeders
Verordening (EG) nr. 999/2001	TSE-verordening Verbod gebruik dierlijke eiwitten in voeders (m.u.v. vismeel in bepaalde voeders).
Verordening (EG) nr. 1831/2003	Toevoegingsmiddelen in diervoeders
Verordening (EG) nr. 1829/2003	GGO's in diervoeder en levensmiddelen
Verordening (EG) nr. 1830/2003	Traceerbaarheid en etikettering van GGO's
Verordening (EG) nr. 183/2005	Diervoederhygiëne: algemene voorschriften diervoederbereiding, voeding en eisen aan traceerbaarheid.
Verordening (EG) nr. 852/2004	Levensmiddelenhygiëne met algemene voorschriften voor registratie van diervoeders, diergeneesmiddelen en diervoederadditieven
Verordening (EG) nr. 853/2004	Hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong
Verordening (EG) nr. 378/2005	Referentielaboratoria, retributie laboratoria
Verordening (EG) nr. 396/2005	Maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelen in levensmiddelen en diervoeders
Verordening (EG) nr. 429/2008	Aanvragen voor toelating additieven
Verordening (EG) nr. 767/2009	Handel en gebruik diervoeder
Verordening (EG) nr. 669/2009	Importcontrole plantaardige hoog-risicoproducten
Verordening (EG) nr. 1069/2009	Niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten
Verordening (EG) nr. 142/2011	Gezondheidsvoorschriften voor niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten.
Verordening (EG) nr. 884/2014	Invoercontrole op aflatoxines
Verordening (EG) nr. 2015/786	Detoxificatie diervoeders
Verordening (EG) nr. 68/2013	Voedermiddelencatalogus



Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901 | 2500 EZ Den Haag

Februari 2022