

Transport van afval

Groene-lijstafval moet *sorteerproof* zijn bij transport

In dit artikel¹ aandacht voor 'groene-lijst afvalstoffen'. Bepaalde ongevaarlijke afvalstoffen zijn op de groene lijst opgenomen. Bij invoer of uitvoer van deze afvalstoffen hoeft de kennisgevingsprocedure niet te worden gevolgd. Als huishoudelijk afval en bouw-/sloopafval voldoende tot verschillende voldoende eenduidige fracties gesorteerd is, vallen de stoffen onder de groene lijst. Maar wanneer is er voldoende gesorteerd?



Mr. Ron Laan,
Partner en advocaat
afvalstoffenrecht bij
Van Diepen Van der Kroef
Advocaten

1. Groene lijst en oranje lijst

Voor overbrenging van afvalstoffen tussen EU-landen dient het bijlage VII-formulier ingevuld te worden. Het bijlage VII-formulier is gebaseerd op artikel 18 van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)². Op dit formulier moet onder andere informatie worden opgenomen over de partijen die bij de grensoverschrijdende overbrenging betrokken zijn, de aard en samenstelling van de afvalstoffen en de handeling van nuttige toepassing met de afvalstoffen in het land van bestemming. Naast een correct en volledig ingevuld bijlage VII-formulier moeten de opdrachtgever voor de overbrenging en de importeur/ontvanger met elkaar een EVOA-contract sluiten dat voorziet in de terugname van de afvalstoffen ingeval de overbrenging of nuttige toepassing uiteindelijk niet kan worden afgerond.

Bovendien moet in geval van oranje-lijstafvalstoffen de kennisgevingsprocedure van artikel 4 van de EVOA worden gevolgd, maar bij groene-lijstafvalstoffen hoeft dat niet. De kennisgevingsprocedure houdt in dat partijen de overheid op voorhand vragen om toestemming voor de in- of uitvoer. De informatie op het kennisgevingsformulier verschilt niet wezenlijk van het bijlage VII-formulier. Het onderscheid wordt vooral bepaald door het toestemmingsvereiste. Kortom, als uw afvalstoffen op de groene lijst staan, is de administratieve procedure minder ingrijpend en zonder tijdverlies.

Voor sommige afvalstoffen is het niet voorhands duidelijk, of ze op de groene lijst passen. Dat is met name met het geval bij gesorteerde afvalstromen uit huishoudelijk afval en bouw-/sloopafval. Als deze ongevaarlijke afvalstromen niet in voldoende eenduidige stromen uitgesorteerd zijn, dan is voor

in- en uitvoer voorafgaande toestemming van de overheid vereist. Als sprake is van een zorgvuldig sorteerproces waardoor voldoende homogene afvalstromen ontstaan die adequaat nuttig kunnen worden toegepast in het land van bestemming, dan mag het transport met een zogeheten bijlage VII formulier vrijelijk plaatsvinden. Sorteren is dus van doorslaggevende betekenis.

Voor gemengde afvalstromen of afval met een te hoog gehalte aan vreemde componenten geldt de kennisgevingsprocedure, tenzij de mengsels worden benoemd in bijlage III A van de EVOA. Bijlage III A is echter nog beperkt uitgewerkt, dus het gaat er in de praktijk om dat afvalstromen voldoende homogeen zijn.

2. Beleidsregels bepalen het sorteerresidu

Op grond van het Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 hangt het onderscheid tussen sorteerresidu en gemengde fractie niet af van de manier waarop is gesorteerd, maar van het resultaat en vooral van de vraag of er in redelijkheid nog voor recycling geschikte delen uit kunnen worden afgescheiden. De belangrijkste afvalstromen, waarvoor dit onderscheid relevant is, zijn huishoudelijk restafval (sectorplan 1) en gemengd bouw- en sloopafval (sectorplan 28). Voor die stromen is slecht voor te stellen dat hier zonder mechanische sorteertechnieken sprake kan zijn van een sorteerresidu.

In het gewijzigde Landelijk Afvalbeheerplan³ is een sorteerresidu als volgt gedefinieerd: *“deelstroom uit het sorteren van afval sorteerproces waarin meerdere materiaalsoorten voorkomen en die overblijft nadat zoveel mogelijk componenten ten behoeve van recycling of nuttige toepassing zijn afgescheiden.”*

Een sorteerresidu is – anders dan een gemengde fractie – redelijkerwijs niet meer geschikt voor verdere sortering/scheiding in materialen die dan apart voor recycling geschikt gemaakt kunnen worden. In het geval van huishoudelijk restafval en gemengd bouw- en sloopafval is in ieder geval geen sprake van sorteerresidu (maar van 'gemengde fractie') wanneer het materiaal niet is verwerkt in een mechanische sorteerinstallatie.

¹ In Weg en Wagen 67, juni 2012, schreef ik het artikel 'Overheid kwetsbaar bij handhaving transport groen afval'. Inmiddels heeft de Nederlandse overheid nieuwe beleidsregels opgesteld. Dit artikel beschrijft de actuele beleidsregels en de rechterlijke uitleg ervan.

² Verordening (EG) Nr. 1013/2006, van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU 2006, L 190)

³ Gewijzigd Landelijk Afvalbeheerplan, tweede wijziging LAP 2, Staatscourant 31258, 8 december 2014

Helaas voor de transporteurs staat de vraag of een afvalstroom in voldoende mate is uitgesorteerd in het kader van toezicht en handhaving regelmatig centraal. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en voorheen de Milieu-inspectie stellen zich in de discussie eerder dan ondernemers op het standpunt dat afvalstromen niet als groen zijn aan te merken, omdat er teveel stoffen in de lading zouden zitten. De ILT neigt ernaar een strenge maatstaf te hanteren, die erop neerkomt dat het resultaat van een sorteerproces moet overeenkomen met een gescheiden inzameling van afvalstoffen.

Deze strenge maatstaf roept de vraag op wat dan nog de betekenis is van de bij de EVOA opgenomen inleiding boven de groene lijst, die beschrijft dat afvalstoffen niet *“zodanig verontreinigd mogen zijn door andere materialen dat de aan de afvalstoffen verbonden gevaren groot genoeg zijn geworden om ze in aanmerking te laten komen voor de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming of geen milieuhygiënisch verantwoorde toepassing van de afvalstoffen mogelijk is”*. Kortom, bij een bepaalde mate van verontreiniging is wellicht geen sprake meer van de mogelijkheid om als groene-lijstafvalstof grensoverschrijdend te transporteren. Afvalpartijen mogen bovendien ook niet de kenmerken van gevaarlijk afval hebben, maar dat criterium leidt in de praktijk nauwelijks tot problemen.

3. Mate van verontreiniging

Gelet op de formulering van de inleiding bij de groene lijst is verdedigbaar dat in iedere partij groene-lijstafval een beperkte mate van verontreiniging kan voorkomen, op voorwaarde dat de verontreiniging niet aan de beoogde nuttige toepassing in de weg staat. Ter aanvulling op genoemd Landelijk Afvalbeheerplan heeft de ILT hiervoor in 2013 een beleidsregel ontwikkeld, die getalsmatig de maximaal toegestane verontreinigingsgraad aangeeft voor metaal-, kunststof- en papierafval. Deze normen liggen vrij laag, te weten 10% voor metaalafval en 2% voor kunststof en papierafval⁴. In de praktijk kan niet ieder bedrijf met deze normering uit de voeten, omdat deze percentages al snel worden overschreden zonder dat de nuttige toepassing van de afvalstoffen in gevaar hoeft te komen vanuit milieuhygiënisch oogpunt. Recent zijn deze normen getoetst op verenigbaarheid met de EVOA in een geding tussen het bedrijf Eska en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

4. Geding Eska/Staatssecretaris

Op 20 mei 2015 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak⁵ in een geding over een transport vanuit Duitsland naar Nederland van een partij papier- en kartonafval. Deze stroom was afkomstig van de sortering van huishoudelijk verpakkingsafval van Duitse huishoudens, in de vorm van zogenoemde PPK-balen. In deze PPK-balen kunnen tevens andere papiervreemde stoffen voorkomen, die bij de uitsortering zijn achtergebleven. Het gaat om maximaal 3% kunststof, 0,5% metaal en 3,5% overige stoffen. De PPK-balen worden ingezet voor de productie van karton.

Het Duitse bedrijf had in deze kwestie overigens de veilige weg bewandeld door eerst een kennisgevingsprocedure te volgen, maar het besluit op deze kennisgeving juridisch aan te vechten met de stelling dat geen kennisgeving noodzakelijk was, maar dat een bijlage VII-formulier zou volstaan. Hiermee kon het bedrijf een vervelende handhavingszaak voorkomen en toch de rechter benaderen voor een oordeel over de kwalificatie van de afvalstroom.

De Duitse exporteur stelde dat de PPK-balen bestaan uit uitgesorteerd oud papier en karton, waarin maximaal 7% papiervreemde stoffen aanwezig is, die niet als gevaarlijke afvalstoffen zijn aan te merken. Hierdoor kunnen de PPK-balen worden ingedeeld onder het onderdeel “ongesorteerd afval” van de op de groene lijst opgenomen code B3020.

De Nederlandse overheid stelde hier tegenover dat onder “ongesorteerd afval” in de zin van de groene-lijst als vermeld onder code B3020 uitsluitend ongesorteerd papierafval, dan wel ongesorteerd kartonafval kan worden begrepen. Verder kan papier- en kartonafval volgens de overheid uitsluitend onder code B3020 van de groene lijst worden ingedeeld wanneer het gescheiden is ingezameld, dan wel behoorlijk gesorteerd is. Daarvan is uitsluitend sprake als het papier- en kartonafval zodanig is gesorteerd, dat de afvalstroom naar de aard en samenstelling overeenkomt met een gescheiden ingezamelde afvalstroom papier, karton en papierproducten. Dit is volgens de overheid bij de PPK-balen niet het geval, gelet op de aard en het percentage van de daarin nog aanwezige stoffen. Hierdoor zou sprake zijn van een mengsel van afvalstoffen, maar omdat dit mengsel geen deel uitmaakt van de in bijlage III A bij de EVOA vermelde mengsels die onder de groene lijst van afvalstoffen vallen, is een kennisgeving vereist.

⁴ Staatscourant nr 15248, 19 juni 2013

⁵ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1603

In bijlage IV van de EVOA is onder meer huishoudelijk afval opgenomen. In bijlage III is code B3020 opgenomen, bedoeld voor papier, karton en papierproducten en een aantal soortgelijke materialen, mits deze niet vermengd zijn met gevaarlijke afvalstoffen.

4.1 Beoordeling Afdeling bestuursrechtspraak

De Afdeling bestuursrechtspraak deelt niet de mening van de Staatsecretaris, dat de gesorteerde stroom afvalstoffen alleen onder de groene lijst van afvalstoffen kan vallen als het een gelijke samenstelling heeft als een gescheiden ingezamelde stroom. De Afdeling beroept zich daarbij op jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak moet bekeken worden of een zodanige sortering heeft plaatsgevonden, dat de samenstelling van de afvalstroom een indeling op de oranje lijst als "huishoudelijk afval" niet langer rechtvaardigt.

Het gaat in dit geval om het arrest van het Hof van Justitie van 25 juni 1998⁶ waarin het Hof bepaalt dat afvalstoffen, afkomstig uit ingezameld huishoudelijk afval, hun karakter van oranje-lijstafvalstoffen kunnen verliezen na sortering. Door behoorlijke sortering kan uit huishoudelijk afval een stroom afvalstoffen worden geproduceerd die onder de groene lijst valt.

In het geding tussen Eska en de Staatssecretaris staat de vraag centraal of de PPK-balen – die zijn samengesteld uit huishoudelijk afval – bij overbrenging niet (langer) als oranje-lijstafvalstof "huishoudelijk afval" maar als groene-lijstafvalstof "oud papier en karton" (code B3020) moeten worden beschouwd. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak hoeft de enkele aanwezigheid van stoffen in een stroom ongesorteerd papier- en kartonafval er op zichzelf nog niet toe te leiden dat deze stroom niet kan vallen onder code B3020. Dat volgt volgens de rechter reeds uit de benaming van onderdeel B3 waaronder code B3020 is opgenomen ("afvalstoffen die hoofdzakelijk organische bestanddelen bevatten en die metalen en anorganische stoffen kunnen bevatten") en uit de bewoordingen in de aanhef van code B3020 ("mits niet vermengd met gevaarlijke afvalstoffen").

De enkele aanwezigheid van stoffen in een afvalstroom leidt volgens de Raad van State evenmin tot de kwalificatie mengsel.

Een aantal jaren geleden heeft de Raad van State zich ook uitgesproken over het onderscheid tussen de groene en de oranje lijst met betrekking tot PPK-balen. De Afdeling heeft onder meer bij uitspraken van 29 oktober 2008⁷ en van 19 augustus 2009⁸ (deze twee zaken zijn overigens ook op instigatie van Eska voor de rechter gebracht), geoordeeld dat de omstandigheid dat de omvang van papiervreemde stoffen in de PPK-balen maximaal 7% kan bedragen op zichzelf niet betekent dat de PPK-balen niet kunnen worden aangemerkt als het resultaat van een behoorlijke sortering en dus als groene-lijststoffen kunnen worden aangemerkt. In de laatstgenoemde uitspraak is verder geoordeeld dat ook de omstandigheid dat wellicht een wijze van sortering mogelijk is waarbij de verontreiniging tot minder dan 7% wordt beperkt, deze indeling niet anders maakt.

Ten aanzien van de inleiding bij de groene lijst komt de Afdeling tot het oordeel dat er geen bijzondere milieurisico's zijn en dat de PPK-balen geen verontreinigingen bevatten die een milieuhygiënisch verantwoorde wijze van nuttige toepassing beletten. De inleiding van bijlage III vormt dus ook geen beletsel om de PPK-balen onder code B3020 van de groene lijst in te delen, aldus de Afdeling.

5. Conclusie: Beoordeling per geval

De hiervoor behandelde uitspraak van de Raad van State betekent dat de eerder door de ILT in 2013 gepubliceerde getalsmatige normen over maximaal toegestane verontreinigingsgehalten niet in generieke zin kunnen worden toegepast. Van geval tot geval zal getoetst moeten worden of de stoffen in een toelaatbare mate in de afvalstroom voorkomen. Dat lijkt het geval als de vreemde componenten de stroom niet gevaarlijk maken en ook voor het overige de milieuhygiënische nuttige toepassing zonder complicaties doorgang kan vinden. Bij gesorteerde stromen moet bovendien bekeken worden of die sortering tot een samenstelling van de afvalstroom leidt die een indeling op de oranje lijst als "huishoudelijk afval" niet langer rechtvaardigt. Aangezien dit criterium enige ruimte laat voor subjectieve beoordelingen, doen bedrijven er verstandig aan hun bewijsstukken terzake de kwaliteit van de sortering paraat te hebben.

⁶ Zaak C-192/96 (*Beside BV*), arrest ECLI:EU:C:1998:315 en Conclusie ECLI:EU:C:1997:506

⁷ Afdeling bestuursrechtspraak, 29 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1856

⁸ Afdeling bestuursrechtspraak 19 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ5530 en ECLI:NL:RVS:2009:BJ5526