

# Transport van afval

## Overheid kwetsbaar bij handhaving transport groen afval

De Europese wetgeving voor internationaal transport van afvalstoffen is complex. Des te moeilijker voor chauffeurs die tijdens het transport worden geconfronteerd met toezicht en handhaving van deze wettelijke regels door de overheid. De ervaring leert dat een kritische houding jegens de overheidsinstanties passend is, omdat het gehanteerde handhavingsbeleid bij internationaal transport van afvalstoffen kwetsbaar is bij gerechtelijke toetsing.



Mr. R.G.J. Laan,  
advocaat bij  
Van Diepen Van der Kroef  
Advocaten

### 1. Bijlage VII-document

Internationaal transport van afvalstoffen vindt plaats met of zonder voorafgaande toestemming van de overheid. De Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen<sup>4</sup>, de EVOA, voorziet in een kennisgevingsstelsel voor afvalstoffen, die zijn opgenomen op de zogenoemde oranje lijst in de bijlagen bij de EVOA. Voor afvalstoffen van de zogenoemde groene lijst, bestemd voor nuttige toepassing, geldt geen kennisgevingsplicht. Of bij groene-lijstafvalstoffen, min of meer te beschouwen als de niet-gevaarlijke afvalstoffen, op correcte wijze wordt getransporteerd, hangt af van de begeleidende documentatie die bij het transport voorhanden moet zijn.

Artikel 18 van de EVOA regelt dat groene-lijstafvalstoffen zonder voorafgaande toestemming internationaal kunnen worden getransporteerd. De afvalstoffen moeten op grond van artikel 18 lid 1 sub a vergezeld gaan van de in bijlage VII genoemde informatie.

In bijlage VII is een standaardformulier opgenomen, waarop met name gegevens moeten worden vermeld over de partijen die bij het transport zijn betrokken, de handeling van nuttige toepassing en de inrichting waar de nuttige toepassing plaatsvindt. Tevens moeten de afvalstoffen van de juiste codes uit toepasselijke regelgeving worden voorzien.

Op grond van artikel 18 lid 1 sub b van de EVOA moet het bijlage VII-document door de opdrachtgever worden ondertekend voordat de overbrenging plaatsvindt en ondertekenen de inrichting van nuttige toepassing en de ontvanger wanneer zij de betrokken afvalstoffen ontvangen. Bijlage VII van de EVOA schrijft eveneens voor dat er een juridisch bindend contract tussen de opdrachtgever van de

overbrenging en de ontvanger voor de nuttige toepassing van de afvalstoffen dient te zijn bij aanvang van de overbrenging, met verplichting om de afvalstoffen terug te nemen of tussentijds op te slaan als de overbrenging niet op de geplande wijze kan worden voltooid of sprake is van een illegale overbrenging.

### 2. Wel of geen groene-lijstafval?

Doorgaans levert een grensoverschrijdend transport van groene-lijstafvalstoffen geen problemen op. Zodra discussie kan ontstaan over de vraag, of wel sprake is van groene-lijstafvalstoffen zijn de problemen echter snel van serieuze betekenis. Immers, als bevoegde handhavende autoriteiten bij controles van opvatting zijn dat geen sprake is van groene-lijstafvalstoffen, dan heeft dit tot gevolg dat de transporten als illegaal worden beschouwd omdat onder die omstandigheden een kennisgevingsprocedure gevolgd had moeten worden. Handhavende autoriteiten op dit terrein zijn in bestuursrechtelijke zin de Inspectie Leefomgeving en Transport (de voormalige VROM-Inspectie) en in strafrechtelijke zin het Openbaar Ministerie.

De groene lijst is opgenomen in bijlage V van de EVOA. De omschrijving van veel afvalstoffen laat geen ruimte voor discussie, maar bij diverse afvalstromen kunnen tussen transporteurs en overheid meningsverschillen ontstaan, omdat in de bij de EVOA opgenomen inleiding bij de groene lijst is bepaald 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. De mate van verontreiniging is wettelijk echter niet vastgelegd, waardoor in de handhavingspraktijk belemmeringen kunnen voorkomen bij de toepassing van deze open norm.

### 3. Beleidsmatige vuistregels

Lange tijd heeft de EVOA, sinds haar inwerkingtreding in 1994, geviged zonder dat de overheid in beleid had

<sup>4</sup> Verordening 1013/2006/EG

kenbaar gemaakt, hoe toezicht en handhaving van de groene-lijsttransporten werden geregeld. Pas in 2007 kwam hier verandering in. De VROM-Inspectie zag in dat niet in alle gevallen de EVOA eenduidig is op het gebied van de beschrijving van afvalstoffen. Controles van partijen afvalstoffen die onder de groene lijst werden verzonden, leverden vaak de nodige discussie op en er bestond bij de betrokken overheden en bedrijven behoefte aan duidelijkheid.

Om die reden heeft de Ministerie van VROM in het Algemeen Overleg Afval van 18 oktober 2007<sup>2</sup> toegezegd zogenoemde vuistregels te ontwikkelen voor de wijze waarop wordt gehandhaafd indien een afvalstroom met daarin een verontreiniging wordt aangetroffen. Vanuit een ambtelijke werkgroep zijn vervolgens deze vuistregels ontwikkeld. Met de vuistregels werd beoogd een generieke systematiek te ontwikkelen die toepasbaar is op alle afvalstoffen van de groene lijst.

Op 28 augustus 2008 werd het document "Vuistregels voor het beoordelen van verontreinigingen van groene-lijstafvalstoffen" aan de Tweede Kamer aangeboden met de volgende systematiek<sup>3</sup>:

- Is er sprake van een vreemde component in de partij afvalstoffen, anders dan aangeduid in de opgegeven EVOA-code of is er sprake van een 'zuivere' afvalstof?
- Indien er een vreemde component aanwezig is, is de partij afvalstoffen dan aan te merken als een mengsel van afvalstoffen of is deze vreemde component te beschouwen als een verontreiniging?
- Is deze verontreiniging dan zodanig dat de partij afvalstoffen hierdoor als een gevaarlijke afvalstof dient te worden beschouwd of zodanig dat deze een risico geeft voor de verdere milieuhygiënisch verantwoorde verwerking of toepassing van de afvalstof?

Deze vragen werden in de vuistregels uitgewerkt in een beslisboom. Op het eerste gezicht oogde de beslisboom als een praktisch instrument, maar in de praktijk bleek al snel een wezenlijk element te ontbreken. In het in de vuistregels voorgeschreven onderzoek naar de verontreinigingsgraad kwam namelijk niet naar voren bij welk percentage verontreiniging geen sprake is van een groene-lijstafvalstof. Door het ontbreken van een duidelijke maatstaf voor de nog toegestane verontreinigingsgraad bij groene-lijstafvalstoffen, boden de vuistregels in de praktijk onvoldoende soelaas.

#### 4. Rechtspraak

Deze tekortkoming in de vuistregels is de overheid in gerechtelijke procedures over handhaving opgebroken. Zo bepaalde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een aantal uitspraken op 29 oktober 2008 dat de minister naar haar oordeel "gezien de inleidende zin van de groene lijst, onvoldoende heeft gemotiveerd" waarom de in die zaken aan de orde zijnde afvalstoffen "in zodanige mate met andere stoffen zijn verontreinigd dat deze niet zouden kunnen worden aangemerkt (€) als een groene-lijstafvalstof."<sup>4</sup>

In deze en ook andere procedures bij milieurechters geldt dat de milieu-inspectie kenbaar moet maken bij welke mate van verontreiniging geen groene-lijstprocedure meer kan worden toegepast. Het gaat niet alleen om de verontreinigingsgraad, maar ook om de maatstaf zelf. Zo bepaalde de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak in voorlopige voorziening dat het criterium bepaald moet worden aan de hand waarvan de verontreiniging wordt vastgesteld.<sup>5</sup>

#### 5. Verontreinigingsnormen

Naar aanleiding van de opgedane ervaringen met deze vuistregels en een aantal gerechtelijke uitspraken, is derhalve gebleken dat de vuistregels op een aantal punten tekortschieten. De vuistregels bieden wel een handvat om een partij afvalstoffen gestructureerd te beoordelen, maar het knelpunt blijft dat de vuistregels voor de beoordeling van de mate van verontreiniging te veel interpretatieruimte laten. De toenmalige VROM-Inspectie heeft voor het oplossen van dit knelpunt het initiatief genomen om voor een aantal afvalstoffen te bezien of tot getalsmatige verontreinigingsnormen gekomen kan worden, te beginnen met de drie grootste stromen: papierafval, ferro en non-ferroschroot en kunststofafval.

De VROM-inspectie is na onderzoek tot het oordeel gekomen dat genoemde stromen niet meer kunnen worden aangemerkt als een groene-lijstafvalstof indien het vermengd is met meer dan twee gewichtsprocent andere afvalstoffen. Bij de ontwikkeling van deze nieuwe verontreinigingsnormen zijn de vuistregels uit 2008 ingetrokken.

#### 6. Ingrijpende nieuwe rechtspraak

Niet lang na de introductie van de handavingsnorm van maximaal twee procent verontreiniging met vreemde componenten, volgde een kort geding bij de rechtbank te Den Haag<sup>6</sup>, waarbij de Voorzieningenrechter het nieuwe beleid zeer kritisch bejegende. In deze casus werd een transporteur

<sup>2</sup> Tweede Kamer 2007-2008, 30 872 en 22 343, nr. 6

<sup>3</sup> TK 2007-2008, 22 343, nr 204, 5 september 2008

<sup>4</sup> Zaaknummers 200800027/1, 200800029/1, 200800031/1, 200800033/1 en 200800034/1

<sup>5</sup> Zaaknummer 200808737/2

van oud papier en karton zowel bestuurlijk als justitieel met ingrijpende handhaving geconfronteerd aan de hand van de kenbaar gemaakte verontreinigingsnorm van twee procent.

De kern van het geschil tussen partijen betreft de vraag of het de handhavende overheidsinstanties vrij staat om de grenswaarden jegens de transporteur te hanteren als criteria waaraan moet worden voldaan bij transporten van oud papier en karton.

De voorzieningenrechter stelt vast dat de grenswaarden die de inspectie heeft geformuleerd uitgaan van een bepaald maximumpercentage aan "vreemde componenten". Een dergelijke percentage is niet terug te vinden in de hierboven weergegeven definitie van papier, karton en papierproducten onder code B3020 in de groene lijst bij de EVOA. In die definitie is slechts opgenomen dat er geen sprake mag zijn van vermenging met "gevaarlijke afvalstoffen". De hiervoor besproken inleiding van de groene lijst bevat bovendien een meer open norm waarvan de invulling mede afhankelijk is van andere normen. Voor de door de overheid gekozen systematiek van vaste percentages bieden deze uitgangspunten in ieder geval geen aanknopingspunten, meent de voorzieningenrechter.

Het feit dat in of krachtens de EVOA niet met percentages wordt gewerkt brengt volgens de voorzieningenrechter niet zonder meer mee dat de overheid niet bevoegd zou zijn dat wel te doen. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 augustus 2009<sup>7</sup> is evenwel af te leiden dat de Afdeling van oordeel is dat de toegelaten mate van vervuiling niet in algemene zin in een percentage is uit te drukken, maar in hoge mate afhankelijk is ook van de aard van de zogenaamde stoffen. De Afdeling heeft daarbij met zoveel woorden overwogen dat het feit dat het wellicht mogelijk is om de verontreiniging van papier- en kartonafval tot minder dan 7% te beperken, op zichzelf niet noopt tot het oordeel dat een verontreiniging tot 7% niet meer kan worden aangemerkt als het resultaat van een toereikende sortering als bedoeld in het arrest van het Europese Hof van Justitie van 25 juni 1998<sup>8</sup>.

Zo komt de voorzieningenrechter tot het oordeel dat op grond van de EVOA en de daarbij behorende jurisprudentie geen ruimte is voor het aanleggen van de strikte grenswaarden zoals de verontreinigingsnorm van maximaal twee procent, maar dient in individuele gevallen aan de normen van de (bijlage bij) de EVOA te worden getoetst. De

voorzieningenrechter wijst daarbij ook op het belang van de ontwikkeling van bindende voorschriften voor onder meer de behandeling van specifieke afvalmaterialen op communautair niveau binnen de Europese Unie uit een oogpunt van gelijke mededingingsvoorwaarden en vrije interne markt voor recycling.

## 7. Kwetsbare handhaving

Hoewel hoger beroep is ingesteld tegen het vonnis van de Voorzieningenrechter<sup>9</sup>, staat de handhavingspraktijk bij transporten van groene-lijstafvalstoffen onder directe invloed van deze uitspraak. De handhavingsautoriteiten trachten de geconstateerde tekortkomingen thans weg te nemen door specifiek van geval tot geval te beoordelen of sprake is van groene-lijstafval of niet. Het is de vraag of daarbij correct de EVOA wordt nageleefd, niet alleen van de kant van de transporteurs, maar zeker ook van de kant van de overheid.

Zo bevindt de handhavingspraktijk bij grensoverschrijdend vervoer van groene-lijstafvalstoffen zich in een paradoxale situatie. Het ontbreken van een beleidsmaatstaf is door de rechter afgekeurd, maar het kenbaar maken van een beleidsmaatstaf in algemene zin evenzeer. Dit leidt tot rechtsonzekerheid.

Na gerechtelijke toetsing is bovenal duidelijk dat de Nederlandse handhavingsautoriteiten vooralsnog zonder succes handhavingsregels hebben geïntroduceerd voor internationaal transport van afvalstoffen. Daarbij is een kritische houding van de kant van het bedrijfsleven als men met toezicht en handhaving van overheidswege wordt geconfronteerd te rechtvaardigen.

<sup>6</sup> LJV BV8327

<sup>7</sup> LJV BJ5525 tot en met BJ5530

<sup>8</sup> Dit betreft de zogenoemde Beside-uitspraak waarin is uitgemaakt dat bij vermenging met vreemde componenten, dit gemengde afval slechts onder de groene lijst kan vallen indien het gescheiden is ingezameld of behoorlijk is gesorteerd.

<sup>9</sup> Het hoger beroep is op 7 juni 2012 ter zitting behandeld. Het Gerechtshof Den Haag doet op 10 juli 2012 uitspraak.