

Transport van afval

Verkeerd invullen kennisgevingsformulier kan gevolgen hebben

Het kennisgevingsformulier wordt gebruikt voor de melding van in- en uitvoer van afvalstoffen. Als dit formulier niet op orde is, kan het transport door de overheid worden tegengegaan. Zelfs buiten de wettelijke bezwaargronden om.



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

1. Toestemming voor export van afvalstoffen

Bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen is vanwege de Europese Verordening voor de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA)¹ veelal voorafgaande toestemming vereist van de betrokken autoriteiten in de landen van verzending en bestemming. Toestemming is nodig voor afvalstoffen die geëxporteerd worden ter verwijdering en voor afvalstoffen die zijn opgenomen op de zogenoemde oranje lijst in bijlage IV van de EVOA. De definitie van nuttige toepassing of verwijdering staat in artikel 3 sub 15 en 19 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.²

In Nederland is de autoriteit de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Deze heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport als uitvoeringsinstantie aangewezen. Als de autoriteit geen toestemming verleent voor een grensoverschrijdend afvaltransport waarvoor een kennisgeving wordt ingediend, dan moet dat gebaseerd zijn op de bezwaargronden zoals die genoemd staan in artikel 11 en 12 van de EVOA.³

2. Bezwaargronden

De bezwaargronden tegen grensoverschrijdend vervoer van afvalstoffen zijn onderverdeeld in bezwaren tegen verwijdering van afvalstoffen [artikel 11] en bezwaren tegen nuttige toepassing van afvalstoffen [artikel 12]. De opsomming van bezwaargronden is limitatief, dat wil zeggen dat weigering van het transport alleen gebaseerd mag zijn op de bezwaargronden die in de wet genoemd staan.

Een aantal bezwaargronden zijn voor 'verwijdering' en 'nuttige toepassing' hetzelfde, deze bezwaren staan dus in artikel 11 en in artikel 12. Kort opgesomd zijn deze bezwaren:

- in strijd met nationale wetgeving inzake milieubescherping, openbare orde, openbare veiligheid of bescherming van de gezondheid;
- in strijd met verplichtingen uit internationale verdragen; of
- niet in overeenstemming is met de Kaderrichtlijn Afvalstoffen;
- behandeling van de afvalstoffen klopt niet met milieubeschermingsvoorschriften, of afvalbeheerplannen.⁴
- er zijn niet de best bestaande technieken⁵ toegepast;
- de kennisgever of de ontvanger werd eerder veroordeeld voor illegale overbrenging of voor een andere onwettige handeling in verband met de bescherming van het milieu; of
- de kennisgever of de ontvanger heeft overschreden bij eerdere transporten herhaaldelijk de voorschriften waarbij toestemming voor de overbrenging was verleend.

Artikel 11 geeft daarnaast voor grensoverschrijdend transport ter verwijdering de volgende specifieke bezwaargronden:

- als de verwijdering niet noodzakelijk is omdat de stof nog nuttig toegepast kan worden of omdat verwerking van de stof in eigen land mogelijk is.– als een lidstaat gebruik maakt van de mogelijkheid om de invoer van de afvalstoffen te verbieden [op grond van artikel 4 lid 1 van het Verdrag van Bazel,⁶ de stoffen vermeld in bijlage II van dit Verdrag]; of
- het gemengd stedelijk afval betreft uit particuliere huishoudens.⁷

Artikel 12 heeft voorts een aantal specifieke bezwaargronden in het geval van overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen:

- de overbrenging bestemd is voor verwijdering en niet voor nuttige toepassing (in feite is hier sprake van een verkeerd ingevuld formulier);
- Als grote hoeveelheden van de overbrenging nog als fractie worden verwijderd en niet nuttig worden toegepast dan kan vanwege een wanverhouding tussen het nuttig toe te passen deel en het te verwijderen deel export worden tegengehouden– de geplande overbrenging of nuttige toepassing niet in overeenstemming is met de

¹ EU-Verordening 1013/2006

² EU-Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2008/98

³ Zie over de kennisgevingsprocedure: "EVOA in vogelvlucht", mr. E.T. Sillevius Smitt, TD maart 2010, nr. 1 en "De EVOA op hoofdlijnen", mr. R.G.J. Laan, Weg en Wagen, september 2011, nr. 64

⁴ In Nederland: het Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 ["LAP2"]

⁵ Zie EU-Verordening 2010/75, de zogenoemde Richtlijn Industriële Emissies (voorheen de IPPC-richtlijn)

⁶ Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, verdragsnummer 003765

⁷ Oftewel; huishoudelijk afval

ationale wetgeving van het land van verzending, als daar bijvoorbeeld strengere verwerkingseisen worden gehanteerd dan in het land van bestemming. Voor deze laatste weigeringsgrond schrijft de EVOA nog wel een toets voor, waarbij wordt voorkomen dat er bezwaren worden gemaakt terwijl sprake is van specifieke regels op EU-niveau voor de verwerking en de nationale wetgeving minstens even streng is of dat de nuttige-toepassingshandeling in het land van bestemming gelijkwaardig is aan het land van verzending.

De bezwaargronden die hiervoor zijn opgesomd, zijn uitputtend bedoeld. Dat betekent dat bedrijven die bij internationaal afvaltransporten betrokken zijn, de juistheid van een bezwaar kunnen toetsen door na te gaan of het bezwaar is terug te voeren op een van de bezwaargronden uit artikel 11 of 12 van de EVOA.

3. Weigering buiten de bezwaargronden om

Uit een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁸ blijkt echter nog een addertje onder het gras. Er kan toch om een andere reden bezwaar worden gemaakt tegen een voorgenomen in- of uitvoer dan uit artikel 11 of 12 voortvloeit. In die casus ging het om een overbrenging van een afvaloliestroom ter bewerking naar een fabriek in Duitsland. Op het kennisgevingsformulier werd de bewerkingshandeling aangeduid als een handeling als bedoeld onder R9 (herraaffinage van olie en ander hergebruik van olie) in bijlage II van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Volgens de staatssecretaris ging het om een uitwisseling van afvalstoffen als bedoeld onder R12 (uitwisseling van afvalstoffen voor een van de onder R1 tot en met R11 genoemde handelingen). Deze mening was de staatssecretaris toegegaan vanwege verontreinigingen die nog in de oliestroom zaten.

Een handeling als bedoeld onder R12 in bijlage II van de Kaderrichtlijn is een handeling van voorlopige nuttige toepassing. Voor een voorlopige nuttige toepassing wordt op een andere manier kennisgeving gedaan met aanvullende eisen die in artikel 15 van de EVOA staan. Zo moeten op de kennisgeving ook gegevens worden vermeld over de inrichtingen waar handelingen tot voorlopige of definitieve nuttige toepassing of verwijdering zijn gepland alsmede zijn er aanvullende eisen en procedurele voorwaarden gesteld met betrekking tot de overbrenging en de daarbij betrokken partijen.

De bedrijven die tegen het bezwaar van de Staatssecretaris tegen het transport waren opgekomen, hielden de rechter voor dat het al dan niet onjuist vermelden van de verwerkingshandeling op het kennisgevingsformulier geen grond is om tegen een overbrenging bezwaar te maken, omdat dit niet als bezwaargrond in artikel 12, eerste lid, van de EVOA is genoemd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kwam tot een ander oordeel met verwijzing naar jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.

In zijn arrest van 27 februari 2002⁹ heeft het Hof van Justitie onder de werking van de EVOA zoals deze destijds gold,¹⁰ geoordeeld dat naar het doel van de wetgeving moet worden gekeken. Lidstaten hebben de verplichting om sluikehandel te verbieden en te bestraffen en de verplichting om maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de overbrengingen van afvalstoffen plaatsvinden volgens de bepalingen van de EVOA. Deze verplichtingen komen de lidstaten na door de kennisgeving goed te controleren. Dat heeft alleen nut als in de kennisgeving een juiste opgave is gedaan van het doel van de voorgenomen overbrenging.

De Afdeling bestuursrechtspraak bepaalt in haar uitspraak van 19 november 2014 dat het Hof van Justitie aldus heeft geoordeeld dat ook zonder een uitdrukkelijk in de EVOA gegeven grondslag bezwaar tegen een overbrenging moet worden gemaakt, wanneer een kennisgeving niet een juiste opgave van het doel van de voorgenomen overbrenging bevat doordat daarin een onjuiste indeling van de verwerkingshandeling wordt vermeld.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak doet de wijziging van de EVOA in 2007 daaraan niet af. Ook onder de EVOA zoals deze thans luidt, zijn volgens de Afdeling afhankelijk van de soort afvalstoffen en het doel van de overbrenging verschillende procedures van toepassing. Ook geldt nog steeds de verplichting voor lidstaten om op te treden tegen sluikehandel en overbrengingen in strijd met de bepalingen van de EVOA.

4. Conclusie

Bedrijven in het internationaal afvaltransport moeten er derhalve op bedacht zijn dat de kennisgevingsformulieren op grond van de EVOA volledig en correct moeten worden ingevuld omdat onjuistheden tot een weigering van de kennisgeving kunnen leiden zonder een verband met de wettelijk vastgelegde bezwaargronden.¹¹

⁸ Afdeling bestuursrechtspraak, 19 november 2014, zaaknummer 201308856/1/A4

⁹ Hof van Justitie, uitspraak 27 februari 2002, C-6/00, Abfall Service AG met name punten 35 tot en met 47

¹⁰ EU-Verordening 1013/2006 werd voorafgegaan door EU-Verordening 259/93

¹¹ In artikel 4 van de EVOA is uitgewerkt aan welke eisen de kennisgeving moet voldoen.