

## redactionele bijdrage

### 1 Vuistregels groene lijst missen maatstaf verontreiniging

door Mr. Ron Laan<sup>1</sup>

Met name sinds de inwerkingtreding van de verordening EG 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) staat de export van groene-lijstafvalstoffen naar landen binnen en buiten de Europese Unie in de schijnwerpers. De VROM-Inspectie onderwerpt de exporten aan intensieve controle en handhaving en diverse bedrijven worden geconfronteerd met een last onder dwangsom, zodra de VROM-Inspectie van opvatting is dat de exporten ten onrechte zonder kennisgeving plaatsvinden.

Indien een afvalstroom onder de groene lijst valt en de export ter nuttige toepassing plaatsvindt, bijvoorbeeld bij kunststof of papier, dan is de export niet onderhevig aan een kennisgevingprocedure. De overbrenging van de afvalstoffen vindt dan plaats aan de hand van het zogenoemde bijlage VII-document van de EVOA en de overheid hoeft niet van tevoren toestemming voor het transport te geven.

De VROM-Inspectie heeft de taak om namens de overheid toezicht te houden op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Bij de controle van een partij afvalstoffen die onder de groene lijst is verzonden, beoordeelt de inspecteur of de lading afvalstoffen

al dan niet onder de kennisgevingprocedure moet worden verzonden. Dit levert vaak de nodige discussie op en er bestaat behoefte bij de betrokken overheden en bedrijven aan duidelijkheid.

Zo speelt bij groene-lijstexporten veelal de vraag of de afvalstromen niet verontreinigd zijn, althans in een mate die aan de groene-lijstprocedure in de weg staat. Om over het antwoord op deze en andere vragen meer duidelijkheid te verkrijgen, zijn van de zijde van het Ministerie van VROM in 2008 vuistregels ontwikkeld.<sup>2</sup> Met het opstellen van de vuistregels is beoogd een generieke systematiek te ontwikkelen die toepasbaar is op alle afvalstoffen van de groene lijst. De vuistregels vervangen geen bepalingen uit de EVOA, maar vormen een hulpmiddel voor zowel de inspectiediensten als de bij de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen betrokken bedrijven.

#### Systematiek

De systematiek van de vuistregels bestaat uit drie delen, waarmee de volgende vragen kunnen worden beantwoord.

- Is er sprake van een vreemde component in de partij afvalstoffen, anders dan aangegeven 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?

<sup>1</sup> Mr. R.G.J. Laan is advocaat/partner bij Van Diepen Van der Kroef Advocaten en gespecialiseerd in (internationaal) afvalstoffenrecht.

<sup>2</sup> TK vergaderjaar 2007-2008, 22343, nr. 204

Deze vragen worden uitgewerkt in een beslissing. Op het eerste gezicht oogt de beslissing als een praktisch instrument, maar bij verdere bestudering blijkt dat in de beslissing een wezenlijk element ontbreekt. In het onderzoek naar de vervuilingsgraad aan de hand van de vuistregels komt namelijk niet naar voren bij welk percentage verontreiniging geen sprake is van een groene-lijstafvalstof, waardoor exporten ook niet kunnen plaatsvinden zonder kennisgevingprocedure. Het ontbreken van een duidelijke maatstaf voor de nog toegestane verontreinigingsgraad bij groene-lijstafvalstoffen, werkt in de hand dat de vuistregels in de praktijk onvoldoende soelaas bieden. Het staat de VROM-Inspectie niet vrij willekeurig van geval tot geval te bepalen dat sprake is van teveel verontreiniging.

#### Verontreiniging

Het begrip 'verontreiniging' is in de EVOA niet nader omschreven. Wel bepaalt de EVOA in de zogenoemde 'chapeau' van de groene lijst dat groene-lijstafvalstoffen van een kennisgeving vergezeld moeten gaan indien zij dermate met andere stoffen verontreinigd zijn dat:

- de daaraan verbonden risico's zodanig toenemen dat zij gelet op de gevaarlijke eigenschappen voor de kennisgevingprocedure in aanmerking komen; of
- nuttige toepassing van de afvalstof op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze niet mogelijk is.

Kortom, als sprake blijkt te zijn van een verontreiniging moet vervolgens de vraag gesteld worden of de geconstateerde verontreiniging, gelet op de chapeau van de groene lijst, acceptabel is. Op die vraag bieden de vuistregels geen antwoord.

In de rechtspraak is echter tegelijkertijd naar voren gekomen dat de VROM-Inspectie op dit punt op voorhand duidelijkheid moet verschaffen.

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>3</sup>

In deze en ook andere procedures bij milieurechters geldt dat de VROM-Inspectie kenbaar moet maken bij welke mate van verontreiniging geen groene-lijstprocedure meer kan worden toegepast. Het gaat niet alleen om de bepaling van de verontreinigingsgraad, maar ook om de maatstaf zelf.

Tijdens het Algemeen Overleg Afval op 18 oktober 2007 heeft de minister van VROM laten weten: *'Indien de aangetroffen verontreiniging naar de aard ervan als inherent is bestempeld wordt vervolgens beoordeeld of ook de mate waarin die verontreiniging aanwezig is, acceptabel wordt geacht. Daarbij wordt gekeken naar het proces dat het afval doorloopt'*.<sup>4</sup>

Ondanks deze toezegging van de milieuminister bieden de ontwikkelde vuistregels juist op dit punt geen toetsbaar criterium. Hierdoor blijven geschillen tussen overheid en bedrijven over de kwalificatie van groene-lijststromen bestaan.

<sup>3</sup> Zaaknummers 200800027/1, 200800029/1, 200800031/1, 200800033/1 en 200800034/1

<sup>4</sup> TK vergaderjaar 2007-2008, 22343, nr. 180, blz.10 en 11