

12 Toetsingskader in- en uitvoer

12.1 Inleiding

De EG-verordening betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen ((EG) 1013/2006, hierna: de EVOA) heeft betrekking op de overbrenging van afvalstoffen over de landsgrenzen. De EVOA is mede gebaseerd op de bepalingen die zijn opgenomen in het Verdrag van Bazel en het OESO-besluit. Het Verdrag van Bazel heeft betrekking op de beheersing en de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen. Het verdrag onderscheidt twee soorten afvalstoffen, namelijk gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen, die zijn vermeld in bijlage II en VIII respectievelijk bijlage IX van het verdrag. Het OESO-besluit bevat voorschriften voor nuttige toepassing van afvalstoffen.

Het doel van de EVOA is de bescherming van het milieu. De EVOA schrijft procedures voor om afvalstoffen te mogen en te kunnen overbrengen. Daartoe moeten bevoegde autoriteiten op de hoogte worden gebracht van onder meer de over te brengen afvalstoffen en de wijze van verwerking van de afvalstoffen. De bevoegde autoriteiten kunnen maatregelen nemen die nodig zijn voor de bescherming van de gezondheid en het milieu.

Dit hoofdstuk bevat algemene informatie over de EVOA en een aantal algemene uitgangspunten voor het beoordelen van kennisgevingen. In de sectorplannen van het LAP is per afvalstof een nadere uitwerking van deze algemene uitgangspunten of specifiek beleid opgenomen. Indien uit een sectorplan een ander regime volgt dan het geval zou zijn op basis van de onderstaande uitgangspunten, gaat het sectorplan voor op het onderstaande.

12.2 De EVOA

12.2.1 Toepassingsgebied

De EVOA heeft betrekking op de overbrenging van afvalstoffen binnen de Europese Gemeenschap (hierna: EG), verder aangeduid als overbrenging, en het overbrengen van afvalstoffen naar of uit de EG, verder aangeduid als in- en uitvoer.

In de EVOA zijn de procedures en controleregelingen voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen vastgelegd voor de volgende situaties:

- tussen lidstaten;
- uit derde landen die in de EG worden ingevoerd;
- uit de EG die naar derde landen worden uitgevoerd;
- tussen derde landen met doorvoer via de EG.

De procedure is afhankelijk van de herkomst en de bestemming van de afvalstoffen, de route van de overbrenging, de over te brengen afvalstoffen en de wijze van verwerking van de afvalstoffen. In een aantal situaties is de EVOA niet van toepassing. Deze uitzonderingen zijn beschreven in artikel 1, derde lid, van de verordening.

12.2.2 Lijsten van afvalstoffen

In de EVOA zijn lijsten van afvalstoffen opgenomen. Bijlage III geeft de Groene lijst van afvalstoffen en bijlage IV geeft de Oranje lijst van afvalstoffen. De afvalstoffen die in deze lijsten zijn opgenomen en de codes die aan de afvalstoffen zijn verbonden, zijn ontleend aan bijlagen van het Verdrag van Bazel en het OESO-besluit.

Indien een afvalstof niet voorkomt op een van de bijlagen, wordt de afvalstof beschouwd als “niet-ingedeeld”. In de achtergrondinformatie bij het LAP wordt hier verder op ingegaan.

12.2.3 Algemeen procedureel kader

Voor de overbrenging van afvalstoffen van bijlage III, IIIA en III B van de EVOA geldt de algemene informatieverplichting indien de afvalstoffen bestemd zijn voor nuttige toepassing. Deze procedure is beschreven in paragraaf 12.3.

In alle andere gevallen geldt de procedure van voorafgaande kennisgeving en schriftelijke toestemming. Deze procedure is beschreven in paragraaf 12.4.

Op de uitvoer van afvalstoffen van de Groene lijst voor nuttige toepassing naar landen waarop het OESO-besluit niet van toepassing is, kunnen diverse procedures van toepassing zijn. Deze procedures zijn afhankelijk van het land van bestemming en de afvalstof. Er kan een verbod gelden of er kan een procedure met een voorafgaande kennisgeving met schriftelijke toestemming vereist zijn. Het kan ook zijn dat het land van bestemming geen voorafgaande kennisgeving met schriftelijke toestemming vereist of dat zij andere controleprocedures volgens het toepasselijke nationale recht vereist. In de laatste twee gevallen geldt wel de algemene informatieverplichting van artikel 18 van de EVOA. Verordening (EG) 1418/2007 en Verordening (EG) 740/2008 geven nadere informatie over de te volgen procedure.

In een aantal gevallen is de uit- of invoer van afvalstoffen uit en in de EG verboden. In de achtergrondinformatie bij het LAP wordt hier op ingegaan.

12.3 Procedure van algemene informatieverplichting

Overbrengingen van afvalstoffen waarvoor de algemene informatieverplichting geldt, moeten vergezeld gaan van een bijlage VII-formulier en de in artikel 18 van de EVOA genoemde informatie. Tijdens de overbrenging dient een door de opdrachtgever getekend bijlage VII-formulier aanwezig te zijn. De opdrachtgever of de ontvanger van de overbrenging dient op verzoek van de betrokken bevoegde autoriteit een afschrift van het contract te verstrekken.

12.4 Procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming

De EVOA bepaalt voor welke overbrenging van afvalstoffen de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming moet worden gevolgd. Deze procedure houdt in dat degene die afvalstoffen over de grens wil vervoeren voorafgaand bij de bevoegde autoriteit van verzending een kennisgeving indient. Bij overbrengingen binnen de Europese Gemeenschap geldt dat alle betrokken bevoegde autoriteiten een besluit nemen op de kennisgeving waarin wordt aangegeven of er bezwaren bestaan tegen de overbrenging.

De termijn waarbinnen een besluit moet zijn genomen, is bepaald in de EVOA. De termijn start vanaf het moment dat de ontvangstbevestiging wordt afgegeven door de autoriteit van bestemming. De bevoegde autoriteiten van verzending en bestemming nemen hun besluit schriftelijk. De bevoegde autoriteiten van doorvoer kunnen de toestemming stilzwijgend verlenen.

Voor de overbrenging naar landen buiten de EG kan een andere procedure en termijn gelden waarbinnen het besluit moet worden genomen. De looptijd van de termijn is afhankelijk van de landen waartussen de overbrenging plaatsvindt, de landen van doorvoer, de soort afvalstoffen, de indeling van de overbrenging en de status van de ontvangende inrichting.

Het is aan de bevoegde autoriteit om te beoordelen of er wel of geen bezwaar bestaat tegen de overbrenging. De bevoegde autoriteit in Nederland toetst de kennisgeving in het bijzonder aan de EVOA, het LAP, jurisprudentie en andere toepasselijke wet- en regelgeving. Hieronder worden twee toetsingscriteria verder toegelicht. De overige criteria worden in de achtergrondinformatie bij het LAP nader besproken.

12.4.1 Juiste indeling van de overbrenging

Binnen de indeling verwijdering en nuttige toepassing zijn diverse handelingen (D1-D15 en R1-R13) mogelijk. Als een kennisgever binnen de indeling verwijdering of nuttige toepassing een verkeerde handeling heeft opgegeven, wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt op grond van de verkeerde handeling, maar de kennisgever wordt wel geattendeerd op de onjuiste keuze.

12.4.2 Algemene kennisgeving

Voor het gebruik van een algemene kennisgeving voor diverse transporten op één kennisgeving, is onder meer vereist dat de over te brengen afvalstoffen in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen hebben. Ook dienen de afvalstoffen naar dezelfde ontvanger en dezelfde inrichting te worden getransporteerd en dient dezelfde route voor elke overbrenging te worden gevolgd.

Om aan te kunnen tonen dat de afvalstoffen in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen hebben, dient de kennisgever een zo nauwkeurig mogelijke opgave van de over te brengen afvalstoffen te doen. In ieder geval moeten de herkomst en de samenstelling van de afvalstoffen goed zijn omschreven. Tevens moet per kennisgeving de over te brengen afvalstoffen een zo smal mogelijke bandbreedte van verschillende kenmerken omvatten.

Factoren die een rol spelen bij de beoordeling zijn:

- Afzonderlijke afvalstoffen met verschillende minimumstandaarden worden als “verschillend” beoordeeld en kunnen daarom niet onder één (algemene) kennisgeving worden overgebracht
- Een kennisgeving kan slechts betrekking hebben op één afvalstoffencode van bijlage III of IV van de EVOA. Afvalstoffen die qua omschrijving van de Eural-lijst vergelijkbaar zijn, én die onder één code van bijlage III of IV zijn onder te brengen kunnen in bepaalde gevallen op één (algemene) kennisgeving worden overgebracht
- In beginsel kunnen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen niet samen op één (algemene) kennisgeving worden opgenomen, zeker niet wanneer het afvalstoffen betreft met complementaire Eural-codes
- Als afzonderlijke afvalstoffen verschillende fysieke verschijningsvormen (vast, slib, vloeibaar) hebben, is dit een sterke aanwijzing dat ze niet samen op één (algemene) kennisgeving worden overgebracht
- Dat afzonderlijke afvalstoffen uiteindelijk in dezelfde verwerkingsinstallatie terecht komen, is geen grond voor de stelling dat er sprake is van in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen
- Dat afvalstoffen afkomstig zijn uit verschillende bedrijfstakken of processen is een aanwijzing dat het gaat om afvalstoffen met verschillende fysische en chemische eigenschappen, ook wanneer de betrokken Eural-codes qua omschrijving overeenkomen. Deze afvalstoffen kunnen alleen samen op één kennisgeving wanneer uit het dossier blijkt dat geen sprake is van processpecifieke verontreinigingen (verontreinigingen die samenhangen met de herkomst van de afvalstof) en de afvalstoffen binnen een beperkte bandbreedte eenzelfde chemische samenstelling kennen. Het hiervoor staande betekent niet dat het vanzelfsprekend is dat verschillende afvalstoffen die uit één installatie komen wel op één (algemene) kennisgeving kunnen worden overgebracht
- Als verschillende afvalstoffen in een vergunde inrichting een bewerking ondergaan alvorens te worden overgebracht, bijvoorbeeld een bewerking als bedoeld in hoofdstuk 19 02 (fysisch-chemische behandeling) of hoofdstuk 19 12 (niet elders genoemde mechanische afvalverwerking) van de Eural, worden de daarbij ontstane afvalstoffen beoordeeld overeenkomstig de voormelde punten. Omdat in deze gevallen echter sprake is van één nieuwe afvalstof dient de meest daarbij in aanmerking behorende Eural-code te worden genomen, bijvoorbeeld code 19 12 11 (overig afval van mechanische afvalverwerking dat gevaarlijke stoffen bevat).

12.5 Overbrenging voor verwijdering binnen de EG

Op grond van de EVOA kan een lidstaat de overbrenging van afvalstoffen voor verwijdering geheel of gedeeltelijk verbieden of daar bezwaar tegen maken als een dergelijke overbrenging niet in overeenstemming is met een afvalbeheerplan dat de lidstaat op grond van de Kaderrichtlijn afvalstoffen heeft opgesteld. Het beleid voor overbrengingen voor verwijdering van Nederlandse afvalstoffen naar een verwerker binnen de EG volgt hierna.

12.5.1 Overbrenging voor storten (D1)

Eén van de uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid is dat Nederland voor het storten van afvalstoffen zelfverzorgend wil zijn. Om deze reden zal, onder toepassing van het principe van nationale zelfverzorging, bezwaar worden gemaakt tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen om deze in het land van bestemming te storten of na bewerking (bijvoorbeeld door ontgiften/neutraliseren/ ontwateren of immobilisatie) te storten. Een uitzondering op deze regel geldt voor afvalstoffen die in Nederland niet kunnen worden verwerkt of gestort.

12.5.2 Overbrenging voor verbranden als vorm van verwijdering (D10)

Overbrenging voor verbranden als vorm van verwijdering is in beginsel toegestaan. Voor Nederland geldt geen nationale zelfverzorging voor verbranden als vorm van verwijdering. Een uitzondering op het in beginsel toestaan van overbrengingen voor verbranden als vorm van verwijderen, vormen afvalstoffen die nuttig toepasbaar zijn volgens de minimumstandaard van het desbetreffende sectorplan. In dat geval wordt aan nuttige toepassing voorrang gegeven ter bevordering van het verkrijgen van secundaire grondstoffen dan wel het gebruik voor hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking. Het beleid voor de afvalstoffen waarop dit van toepassing is, is opgenomen in de betreffende sectorplannen. In die plannen is verwoord dat in beginsel bezwaren bestaan tegen de uitvoer voor verwijdering omdat nuttige toepassing mogelijk is. De EVOA geeft in artikel 11 de mogelijkheid om bezwaar te maken op dit onderdeel.

Open landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen en het invoerplafond

Door het op 1 januari 2007 open gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen van niet-gevaarlijk brandbaar restafval, kunnen er gevolgen optreden voor het Nederlandse afvalbeheer. Op het moment dat Nederlands niet-gevaarlijk brandbaar restafval uit de Nederlandse AVI's wordt verdrongen als gevolg van invoer van brandbaar restafval en daardoor meer Nederlands niet-gevaarlijk brandbaar restafval moet worden gestort, is sprake van een ongewenst gevolg. Het ongewenste gevolg, zijnde de verdringing, wordt tot een bepaald hoeveelheid acceptabel geacht. Er mag van voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval een hoeveelheid AVI-capaciteit worden gebruikt die overeenkomt met 5% van de op 1 januari 2007 bestaande AVI-capaciteit plus 10% van de na 1 januari 2007 gerealiseerde capaciteitsuitbreidingen.

Dit betekent concreet dat er een flexibel invoerplafond geldt, waarvan de hoogte afhankelijk is van de bestaande AVI-capaciteit en gerealiseerde uitbreidingen. Met de voorziene uitbreidingen van de verbrandingscapaciteit, leidt dit dus tot een steeds hoger (= flexibel) invoerplafond.

Het hiervoor staande houdt in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de capaciteit die in Nederland mag worden gebruikt voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval mag stijgen met een hoeveelheid die overeenkomt met 10% van de nieuw in gebruik genomen capaciteit.

De genoemde 5 en 10% mogen overal in Nederland worden ingevuld. De 5% is dus niet direct gekoppeld aan de bestaande installaties en de 10% is niet direct gekoppeld aan een specifieke nieuwe verbrandingslijn of installatie.

Het kan dus zijn dat een nieuwe lijn/installatie totaal geen buitenlands brandbaar restafval verbrandt, maar dat een of meerdere bestaande installaties een hoeveelheid buitenlands brandbaar restafval gaan verbranden die overeenkomt met 10% van de nieuw in gebruik genomen capaciteit.

Ook is het mogelijk dat de bestaande installaties totaal geen buitenlands brandbaar restafval verbranden, maar dat een nieuwe lijn of installatie volledig wordt gevuld met buitenlands brandbaar restafval.

Zolang in totaal niet meer AVI-capaciteit wordt ingezet voor buitenlands afval als de omvang van het invoerplafond van dat moment, wordt eventuele verdringing acceptabel geacht.

Het hiervoor staande houdt ook in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de hoeveelheid Nederlands brandbaar restafval die wordt gestort, zal moeten afnemen met een hoeveelheid die overeenkomt met 90% van de nieuwe capaciteit. Op basis hiervan kan worden bepaald hoeveel Nederlands brandbaar restafval in een bepaalde periode had mogen worden gestort. Het referentiekader (startpunt) is de gemiddelde hoeveelheid met ontheffing gestort brandbaar restafval per maand in het jaar 2006.

Overbrengingen van afval van de gezondheidszorg bij mens of dier

In de vorige planperiode is bepaald dat de landsgrenzen op 1 januari 2010 worden geopend voor ziekenhuisafval waarvoor tot die datum capaciteitsregulering geldt. Dit beleid wordt in de huidige planperiode gecontinueerd voor afval van gezondheidszorg bij mens of dier. Het achterliggende idee is om ontdoeners meer keuzemogelijkheden te bieden voor afval van gezondheidszorg bij mens of dier dat zowel wel als geen infectierisico draagt. Afvoer naar andere verwerkers dan ZAVIN die geschikt zijn om dit afval te verwijderen (buitenlandse verbrandingsinstallaties) is daarmee mogelijk. Meer informatie over het beleid over afval van gezondheidszorg bij mens of dier is opgenomen in de LAP-achtergrondinformatie.

12.6 Overbrenging voor nuttige toepassing binnen de EG

Voor afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing is binnen de EU in beginsel sprake van een vrije markt. De EVOA geeft in artikel 12 mogelijkheden om bezwaar te maken tegen overbrengingen. Of de overbrenging voor nuttige toepassing gelet op de EVOA valt te rechtvaardigen, wordt van geval tot geval beoordeeld. Voor de beoordeling of de mate van nuttige toepassing in een concreet geval de overbrenging rechtvaardigt, is de verhouding tussen het aandeel nuttige toepassing en het aandeel storten relevant.

Rekening houdend met dit uitgangspunt gelden als algemene richtsnoeren:

1. Lozen of verdampen van water blijft in beginsel, behoudens bij verbranden als vorm van nuttige toepassing, buiten beschouwing. Uitsluitend de verwerking van het niet-waterige deel van de afvalstof bepaalt of de overbrenging gerechtvaardigd is
2. Als sprake is van 100% nuttige toepassing wordt geen bezwaar gemaakt. Ook wanneer de waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast minimaal is, is dit bij 100% nuttige toepassing geen reden de overbrenging niet toe te staan
3. Bij minder dan 100% nuttige toepassing wordt in het algemeen geen bezwaar gemaakt als het niet nuttig toepasbare deel wordt verbrand (0% storten). De keuze voor afwegingen wordt overgelaten aan betrokkenen
4. Bij minder dan 100% nuttige toepassing, waarbij een restfractie of residu wordt gestort, bepaalt de mate van storten of bezwaar wordt gemaakt omdat de mate van nuttige toepassing onvoldoende zou zijn.

Er wordt geen bezwaar gemaakt als het aandeel dat wordt gestort in het betreffende geval als redelijk wordt aangemerkt. Bij het bepalen wat redelijk is, speelt onder meer een rol:

- a. of het aandeel dat wordt gestort kleiner dan of gelijk is aan het voor de (belangrijkste component van de) betreffende afvalstof gebruikelijke percentage. Het gebruikelijke percentage wordt bepaald op basis van de praktijk (hoeveel werd gestort bij eerdere overbrengingen), de stand der techniek van verwerking van de afvalstof en de gebruikelijke verwerkingswijze van de afvalstof in Nederland en de direct aangrenzende landen;
- b. recente ontwikkelingen op het gebied van verwerkingsmogelijkheden van de betreffende afvalstoffen in relatie tot de bijbehorende kosten;
- c. hetgeen in verschillende in het kader van de IPPC opgestelde BREF-documenten is opgenomen;
- d. in hoeverre de kennisgever, ingeval een groter aandeel wordt gestort dan voor de betreffende afvalstof gebruikelijk is, voldoende motiveert dat in dit geval andere verwerkingsvormen dan storten voor de betreffende fractie technisch onmogelijk of qua kosten substantieel hoger zijn (referentie: 150% van het kosten van storten).

- e. in hoeverre de kennisgever, ingeval een groter aandeel wordt gestort dan voor deze afvalstroom gebruikelijk is, aantoont dat de opbrengst van het nuttig toegepaste deel voor dit specifieke geval in absolute zin hoger is dan de kosten van het storten van de te storten fractie.

Waar in het voorgaande wordt gesproken van “de kosten van het storten” of waar de kennisgever bij genoemde motivering de kosten moet betrekken, is het tarief dat in Nederland geldt voor storten van de betreffende afvalstof (inclusief de Wbm-heffing) de referentie.

12.7 Invoer naar en uitvoer uit de Gemeenschap

Voor invoer naar en uitvoer uit de Gemeenschap is geen specifiek beleid opgesteld. Als in- of uitvoer van afvalstoffen wordt aangevraagd, wordt minimaal het beleid dat bij overbrenging binnen de Gemeenschap geldt als uitgangspunt genomen.

12.8 Vooraf goedgekeurde inrichtingen

De Verordening biedt de mogelijkheid aan de bevoegde autoriteit van bestemming die rechtsmacht bezit over een specifieke inrichting voor nuttige toepassing, om deze inrichting vooraf goed te keuren. Als de inrichting van ontvangst een vooraf goedgekeurde inrichting betreft, heeft dat tot gevolg dat bij het indienen van een algemene kennisgeving de overbrengingsperiode kan worden verlengd tot een periode van ten hoogste drie jaar. De criteria om in aanmerking te komen voor de status van vooraf goedgekeurde inrichting, zijn vastgelegd in de Regeling EG-verordening overbrenging van afvalstoffen.