

Transport van afval

Europees richtsnoer Bijlage VII bij afvaltransport

Voor het invullen van het Bijlage VII formulier heeft de Europese Commissie dit jaar een Europees richtsnoer uitgebracht. In dit artikel krijgt u een handleiding voor het correct invullen van het Bijlage VII formulier.



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

1. Inleiding

Bij het grensoverschrijdend verkeer van afvalstoffen is voor transporteurs een goed ingevuld Bijlage VII-formulier van grote betekenis. Het gaat om Bijlage VII van de Europese verordening voor de overbrenging van afvalstoffen¹, ook wel kortheidshalve EVOA genoemd. In artikel 2 onder 35 van de EVOA wordt een overbrenging van afvalstoffen die niet feitelijk is gespecificeerd in Bijlage VII als een illegale overbrenging opgevat, met alle handhavingsrisico's van dien.

Bijlage VII is voor transporteurs een cruciaal document. In de rechtspraak is reeds uitgemaakt dat transporteurs, naast de opdrachtgever voor het transport en de ontvanger van de afvalstoffen, ook verantwoordelijkheid draagt voor naleving van de EVOA.² Bij Bijlage VII gaat het om ongevaarlijke afvalstoffen waarvoor geen voorafgaande toestemming van de landen van verzending en ontvangst nodig is. Deze afvalstoffen staan genoemd op de zogeheten "Groene lijst" en mogen ter nuttige toepassing vrijelijk worden getransporteerd, op voorwaarde dat de begeleidende informatie in het Bijlage VII formulier volledig en correct is.

2. Strikte handhaving

Vrijelijk transporteren klinkt aantrekkelijk, maar levert in zekere zin meer risico's op dan de zwaardere kennisgevingsprocedure van de EVOA voor meer gecompliceerde, doorgaans gevaarlijke afvalstoffen. Bij die procedure wordt voorafgaand aan ieder transport controle uitgeoefend door de overheid met beoordeling van een kennisgeving en een uitdrukkelijk besluit tot goedkeuring van de voorgenomen overbrenging, waardoor het maken van fouten zich niet manifesteert bij het daadwerkelijke overbrengen. Een fout in de administratieve voorfase laat zich zonder problemen herstellen, maar een fout tijdens het transport brengt de transporteur direct in het vaarwater van handhaving. In de rechtspraak is in handhavingzaken

door het Europese Hof van Justitie streng geoordeeld over foutief ingevulde Bijlage VII-documenten of gedragingen in de praktijk die afwijken van hetgeen op schrift op het Bijlage VII-formulier wordt gesuggereerd.³

In de EVOA is in bijlage I C een uitvoerige instructie opgenomen voor het invullen van het kennisgevings- en het vervoersdocument. Deze instructie biedt in veel opzichten hulp bij het invullen van het Bijlage VII-formulier, maar een specifieke instructie voor het Bijlage VII-formulier is bijlage I C niet. Terwijl de jurisprudentie over het invullen van Bijlage VII laat zien dat het nauw luistert.

3. Richtsnoer: *Correspondents' guidelines*

Eerder dit jaar, op 12 mei 2017, heeft de Europese Commissie een richtsnoer uitgebracht met uitleg over het grensoverschrijdend verkeer van ongevaarlijke afvalstoffen.⁴ Het gaat hierbij om zogeheten *Correspondents' Guidelines*, die juridisch geen bindende kracht hebben, waarmee wordt bedoeld dat bij twistpunten en interpretaties van de EVOA uiteindelijk de uitspraken van het Europese Hof van Justitie beslissend zijn. Dat neemt niet weg dat zo'n richtsnoer helpt bij het voorkomen van conflicten tussen lidstaten en tussen lidstaten en bedrijven. En als er toch een handhavingsgeschied ontstaat, staan bedrijven beduidend sterker als de *Correspondents' Guidelines* in hun voordeel spreken.

De Nederlandse overheid heeft al jarenlang aan betrokken bedrijven de helpende hand geboden met de Toelichting bijlage VII⁵, maar in de praktijk blijkt deze Toelichting op veel vragen geen antwoord te geven en bovendien betreft het de interpretatie van Nederland zonder dat hierover afstemming met andere landen heeft plaats gevonden. De *Correspondents' Guidelines* daarentegen geven de gemeenschappelijke inzichten weer van alle betrokken lidstaten. Normaal gesproken dient dit Europese richtsnoer in veel hogere mate het belang van de rechtszekerheid waaraan transporteurs en andere betrokken bedrijven bij het grensoverschrijdend verkeer van afvalstoffen werkelijk behoefte hebben.

4. Artikel 18 van de EVOA

In de *Correspondents' Guidelines* nr. 10 gaat het om de uitleg van artikel 18 van de EVOA waarin de gang van zaken voor

¹ Verordening 1013/2006/EG, Pb L 190/1.

² HR 30 oktober 2012, zaak 11/04636 E.

³ HvJ EU 9 juni 2016, zaak C-69/15 en EU HvJ 26 november 2015, zaak C-487/14

⁴ Europese Commissie, *Correspondents' Guidelines* nr. 10, 12 mei 2017.

⁵ Toelichting bijlage VII, gepubliceerd op website www.ilent.nl.

grensoverschrijdend verkeer van ongevaarlijke afvalstoffen wettelijk is neergelegd en de daarbij behorende invulling van Bijlage VII en het contract dat tussen de opdrachtgever van het transport en de ontvanger in het buitenland moet worden gesloten. In artikel 18 EVOA wordt bepaald dat de onder de rechtsmacht van verzending vallende opdrachtgever voor de overbrenging ervoor zorgt dat de afvalstoffen vergezeld gaan van de in bijlage VII genoemde informatie.

Het element “onder de rechtsmacht vallende” heeft tot dusverre veel praktische en juridische vragen opgeleverd, mede als gevolg van het feit dat in het land van verzending er soms anders over gedacht werd dan in het land van ontvangst. In de Correspondents’ Guidelines nr. 10 wordt aangegeven dat de lidstaten met elkaar hebben afgesproken dat het aan de lidstaat van verzending is om de voorwaarden hiervoor te bepalen. Als aan de voorwaarden van de lidstaat van verzending wordt voldaan, dan moeten alle andere partijen, waaronder de autoriteiten in het land van doorvoer en het land van ontvangst accepteren dat de opdrachtgever te beschouwen is als een onder de rechtsmacht van de lidstaat van verzending vallende partij.

Naast een goed ingevuld Bijlage VII formulier is vereist dat tussen de opdrachtgever voor de overbrenging en de ontvanger van de afvalstoffen een contract is gesloten met juridisch bindende verplichtingen ten aanzien van de nuttige toepassing en de retourzending als de overbrenging om welke reden dan ook niet slaagt. In de Correspondents’ Guidelines nr 10 is bepaald dat de informatie op het Bijlage VII formulier overeen moet stemmen met de informatie in het contract, met name voor wat betreft de vakjes 1 (opdrachtgever) en 2 (importeur/ontvanger) alsmede de vakjes 9 (aanduiding afvalstoffen) en 10 (codes afvalstoffen). Ook de handeling van nuttige toepassing moet blijken uit het contract. Als bijlage bij de Correspondents’ Guidelines nr. 10 worden twee voorbeeldcontracten opgenomen.

De Correspondents’ Guidelines nr. 10 geven niet alleen juridische uitleg over het Bijlage VII-formulier, maar in het richtsnoer wordt tegelijkertijd heel praktisch aangegeven hoe het formulier moet worden ingevuld, bijvoorbeeld over de weergave van een handtekening met onuitwisbare inkt in combinatie met de naam van de ondertekenaar en hoe een datum als zescijferige notatie in de volgorde dag-maand-jaar moet worden opgeschreven.

5. De vakjes van Bijlage VII

In vakje 1 van Bijlage VII wordt de opdrachtgever genoemd, in het Engels: “the person who arranges the shipment”. Het begrip ‘opdrachtgever’ komt niet voor in de definities die in de EVOA zijn opgenomen. Als de opdrachtgever een bedrijf is, moet ook de

juiste contactpersoon worden genoemd. Deze contactpersoon draagt verantwoordelijkheid voor de overbrenging en is ook erop aan te spreken als zich gedurende het transport problemen voordoen. In Nederland dienen opdrachtgevers die handelaar of makelaar zijn geregistreerd te staan op de VIHB-lijst van het NIWO.⁶

In vakje 2 gaat het om de importeur/ontvanger. Normaal gesproken is de importeur de inrichting waar de nuttige toepassing van de afvalstoffen plaatsvindt, maar dat hoeft niet per se. Ook een handelaar of een op- en overslagbedrijf kunnen bijvoorbeeld in vakje 2 worden genoemd. Echter, deze (rechts) persoon moet wel vallen onder de rechtsmacht van het land van ontvangst en moet bovendien juridische controle kunnen uitoefenen over de afvalstoffen nadat deze in het land van ontvangst aankomen.

In vakje 3 wordt de hoeveelheid afvalstoffen in gewicht ingevuld en in vakje 4 gaat het om de feitelijke overbrengingsdatum. Als afvalstoffen in bijvoorbeeld meer containers worden vervoerd, dient iedere container voorzien te zijn van een Bijlage VII-formulier, dat ook een kopie mag zijn van het oorspronkelijk ondertekende exemplaar. Vakje 5 is in drieën verdeeld; in elk vakje kan de vervoerder worden genoemd. Als er sprake is van opvolgend vervoer dient onder a, b en c de juiste volgorde te worden aangehouden. Mochten er – maar dat zal een uitzonderlijk geval zijn – meer dan drie vervoerders zijn, dan kan dit in een toegevoegde bijlage worden aangegeven. De vervoerswijze moet ook worden genoemd, waarbij met codes kan worden gewerkt (bijvoorbeeld R = over de weg, “road”).

In vakje 6 wordt vermeld wie de producent van de afvalstoffen is. Als dit dezelfde (rechts)persoon is als de opdrachtgever, kan worden volstaan met de mededeling “Zelfde als in vakje 1”, maar dat hoeft zeker niet het geval te zijn. In de sfeer van “groenelijstafvalstoffen” gaat het namelijk vaak om dienstverlenende bedrijven die het transport regelen ten behoeve van hun klant die van de afvalstoffen af wil. Als de lading bestaat uit op verschillende plaatsen vrijgekomen afvalstoffen, kan dit via een lijst in een bijlage worden aangetoond, maar als producent in vakje 6 mag ook een vergunde inzamelaar van afvalstoffen zelf worden genoemd. Als niet bekend is waar de afvalstoffen zijn ontstaan, moet hier de bezitter of houder, in juridische zin, van de afvalstoffen worden genoemd. In vakje 1 en vakje 6 mag het niet om verschillende landen gaan; de opdrachtgever van de afvalstoffen moet uit het land komen waar de afvalstoffen vrijkomen en van waaruit de overbrenging begint.

⁶ Website ondernemersloket.niwo.nl.

In vakje 7 wordt de inrichting voor nuttige toepassing genoemd. Het land waar dit bedrijf is gevestigd moet in ieder geval hetzelfde zijn als in vakje 2 is genoemd bij de importeur/ontvanger. Als in vakje 2 de inrichting voor nuttige toepassing al is genoemd, kan bij vakje 7 worden volstaan met "Zelfde als in vakje 2". In vakje 8 wordt de juiste code van de handeling tot nuttige toepassing genoemd. Het gaat dan om de code die in de bijlage II van de Kaderrichtlijn afvalstoffen⁷ is opgenomen. Als het om een verwijderingshandeling gaat in plaats van nuttige toepassing, moet de juiste verwijderingscode worden genoemd. Maar dat zal alleen in uitzonderlijke omstandigheden zijn, omdat Bijlage VII primair alleen openstaat voor overbrengingen ter nuttige toepassing.

In vakje 9 wordt de gangbare handelaanduiding van het afval beschreven. Mocht het daarbij gaan om een mengsel van afvalstoffen, dan moeten de benamingen van de verschillende fracties worden opgeschreven. In vakje 10 worden hieraan nog diverse codes toegevoegd, zoals de codes uit het Verdrag van Bazel⁸, de zogeheten Eural-lijst⁹ en een eventuele nationale code.

In vakje 11 worden de landen van uitvoer, doorvoer en invoer genoemd. Dat mag met gebruikmaking van internationaal geaccepteerde afkortingen volgens de ISO-standaard 3166.¹⁰

In vakje 12 zet de opdrachtgever een handtekening, waarmee wordt verklaard dat de informatie op het bijlage VII-formulier naar beste weten volledig en correct is en dat schriftelijk juridische verplichtingen zijn aangegaan met de ontvanger. Zoals al gememoreerd, zijn bij de Correspondents' Guidelines nr. 10 twee voorbeeldcontracten opgenomen. Als bedrijven dit voorbeeld volgen, mag verwacht worden dat op dit punt geen handhavingsproblemen kunnen ontstaan. Het gaat er om dat er een contract is gesloten en dat aan een verzoek van bevoegde autoriteiten om dit contract te laten zien gevolg kan worden gegeven, maar dat contract hoeft niet bij het transport zelf voorhanden te zijn. Bij het transport zelf volstaat het Bijlage VII-formulier. Het contract kan ook meer transporten en dus meer bijlage VII-formulieren omvatten.

De voorbeeldcontracten bij de Correspondents' Guidelines nr. 10 zijn overigens duidelijk uitvoeriger en gedetailleerder van opzet dan het door de Nederlandse autoriteiten tot dusverre aangedragen modelcontract. Het komt er op neer dat over de aard en samenstelling, hoeveelheid en herkomst en verwerking van de afvalstoffen meer informatie uit het Bijlage VII formulier wordt overgenomen in het bijbehorende contract.

⁷ Richtlijn 2008/98/EG, Pb L 312/3.

⁸ Verdrag van Bazel 22 maart 1989.

⁹ Beschikking Commissie 3 mei 2000, nr. 2000/532/EG.

¹⁰ Zie website www.iso.org.

¹¹ Artikel 20 van Verordening 1013/2006 regelt de bewaarplicht.

In vakje 13 tekent de ontvanger van de afvalstoffen na de daadwerkelijke ontvangst in het land van bestemming en in vakje 14, het laatste vakje op het Bijlage VII-formulier, tekent de inrichting voor nuttige toepassing voor de ontvangst, waarbij ook de hoeveelheid ontvangen afvalstoffen wordt genoemd.

6. Bewaarplicht

Een kopie van de ingevulde Bijlage VII dient te worden bewaard¹¹ door de opdrachtgever van de overbrenging, de ontvanger en de inrichting voor nuttige toepassing die de afvalstoffen ontvangt. De bewaartermijn is ten minste drie jaar, te rekenen vanaf de aanvang van de overbrenging. De opdrachtgever kan uiteraard geen volledig ondertekend exemplaar in bezit hebben, want na de overbrenging volgen nog de handtekeningen in het land van bestemming. Er is geen verplichting op het terugzenden van een ondertekend formulier naar de opdrachtgever. De bewaarplicht lijkt niet te gelden voor het contract tussen opdrachtgever en ontvanger, al is hierover nog geen uitspraak door een rechter gedaan.

7. Tot slot: let op buiten de EU

Bij het doorlopen van het Bijlage VII-formulier komt dit ogenschijnlijk als een simpele invuloefening over. In de handhavingspraktijk en in de rechtspraak hierover blijkt een en ander helemaal niet eenvoudig en blijkt Bijlage VII een gevaarlijke valkuil. Daarom is het een goede zaak dat de Europese Commissie met de Correspondents' Guidelines een helpende hand biedt. Wees er wel op bedacht dat deze nuttige instructies alleen binnen de Europese Unie gelden, dat wil zeggen van toepassing zijn op overbrenging van afvalstoffen zolang deze zich op het grondgebied van de landen van de Europese Unie bevinden. Als landen van bestemming buiten de Europese Unie aanvullende wet- en regelgeving kennen voor invoer van afvalstoffen uit Europa, dan vragen die wetten en regels evenzeer de aandacht.