



## Beleidsregel van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu tot vaststelling van beleid inzake de kwalificatie van verontreinigd papier-, kunststof- en metaalafval in verband met de bestuursrechtelijke handhaving van Verordening (EG) Nr. 1013/2006, van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU 2006, L 190)

8 mei 2013

Nr. IenM/ILT-2013/13498

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Gelet op artikel 7 van het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving en artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

### Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

*bestuursrechtelijke handhaving*: de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens de EVOA gestelde verplichtingen als opgedragen aan de Minister bij artikel 18.2b, derde lid onder a. en vierde lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 5.15 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht;

*EVOA*: Verordening (EG) Nr. 1013/2006, van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU 2006, L 190);

*gevaarlijke afvalstof*: een afvalstof als bedoeld in artikel 3 tweede lid van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees parlement en de Raad, van 19 november 2008, betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen;

*ILT*: Inspectie Leefomgeving en Transport;

*inspecteur*: toezichthouder als bedoeld in artikel 5.11 van de Algemene wet bestuursrecht die werkzaam is bij de ILT;

*mengsel*: mengsel van afvalstoffen als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de EVOA;

*partij*: een hoeveelheid afval, die uit het oogpunt van haar wijze van opslag of vervoer en uit het oogpunt van (deel)proces van oorsprong als eenheid wordt beschouwd.

### Paragraaf 1 Grenswaarden papierafval

#### Artikel 2

1. Ter bepaling of een partij verontreinigd papierafval in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving kan worden aangemerkt als papierafval als omschreven onder code B3020 van bijlage III van de EVOA, controleert de inspecteur of het betrokken afval voldoet aan het bepaalde in het tweede tot en met het vijfde lid. Indien de inspecteur constateert dat de partij papierafval niet overeenkomt met het bepaalde in het tweede tot en met het vijfde lid dan wordt de partij afval als een mengsel van afvalstoffen gekwalificeerd.
2. Papierafval bevat geen gevaarlijke afvalstoffen.
3. Papierafval is zoveel mogelijk ontdaan van:
  - a. etensresten en ander organisch restmateriaal en
  - b. zichtbaar verbrand materiaal.
4. Papierafval bevat maximaal twee gewichtsprocent aan andere componenten dan papier.
5. Het gehalte aan vocht in papierafval bedraagt maximaal twaalf gewichtsprocent.



---

## Paragraaf 2 Grenswaarden kunststofafval

### Artikel 3 PVC afval

1. Ter bepaling of een partij verontreinigd PVC afval in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving aangemerkt kan worden als afval waarop code GH013 van bijlage III van de EVOA van toepassing is, controleert de inspecteur of het betrokken afval voldoet aan het bepaalde in het tweede en derde lid. Indien de inspecteur constateert dat de partij PVC afval niet overeenkomt met het bepaalde in het tweede en derde lid, dan wordt de partij afval als een mengsel van afvalstoffen gekwalificeerd.
2. PVC afval bevat geen gevaarlijke afvalstoffen.
3. PVC afval bevat maximaal twee gewichtsprocent aan andere componenten.

### Artikel 4 Overig vast kunststofafval

1. Ter bepaling of een partij verontreinigd vast kunststofafval, niet zijnde PVC afval, in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving aangemerkt kan worden als afval waarop code B3010 van bijlage III van de EVOA van toepassing is, controleert de inspecteur of het betrokken afval voldoet aan het bepaalde in het tweede en derde lid. Indien de inspecteur constateert dat de partij vast kunststofafval niet overeenkomt met het bepaalde in het tweede en derde lid, dan wordt de partij afval als een mengsel van afvalstoffen gekwalificeerd.
2. Vast kunststofafval, niet zijnde PVC afval, bevat geen gevaarlijke afvalstoffen.
3. Vast kunststofafval, niet zijnde PVC afval, bevat maximaal twee gewichtsprocent aan andere componenten.

## Paragraaf 3 Grenswaarden ijzer- en staal (ferro) schroot en non-ferro schroot

### Artikel 5

1. Ter bepaling of een partij verontreinigd ijzer- en staal (ferro) schroot en non-ferro schroot in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving kan worden aangemerkt als afval waarop code B1010 of code B1050 van bijlage III van de EVOA van toepassing is, alsmede ter bepaling of dergelijk schroot kan worden aangemerkt als het op bijlage IIIA van de EVOA genoemde mengsel van afvalstoffen vallend onder de codes B1010 en B1050, controleert de inspecteur of het betrokken afval voldoet aan het bepaalde in het tweede tot en met het vierde lid. Indien de inspecteur constateert dat de partij schroot niet overeenkomt met het bepaalde in het tweede tot en met vierde lid, dan wordt de partij afval als een mengsel van afvalstoffen gekwalificeerd.
2. IJzer- en staal (ferro) schroot en non-ferro schroot bevat geen:
  - a. explosieve materialen, zoals munitie, springstoffen, gesloten gascilinders en dergelijke;
  - b. radioactiviteit boven 2,5 maal achtergrondniveau;
  - c. gevaarlijk afval, in het bijzonder: asbest en olie als vrije vloeistof, met uitzondering van aanhangende olie. Onder aanhangende olie wordt verstaan olie die resteert nadat ijzer- en staal(ferro) schroot en non-ferro schroot gedurende ten minste 48 uur bij een temperatuur die hoger is dan 15° C is uitgelekt. De daarna nog aan het ijzer- en staal (ferro) schroot en non-ferro schroot aanhangende olie bevat maximaal 0,5 mg/kg PCB per congener 28, 52, 101, 118, 138, 153 of 180.
3. IJzer- en staal (ferro) schroot en non-ferro schroot dient zoveel mogelijk te zijn ontdaan van:
  - a. PVC, afkomstig van onder meer kabels en elektrische of elektronische apparaten;
  - b. CFK-houdend PUR-schuim;
  - c. elektronische en elektrische apparaten, tenzij deze volledig uit ijzer of staal bestaan zoals een PC kast;
  - d. teermastiek;
  - e. niet-schraapleeg zijnde verpakkingen;
  - f. koelmiddelen.
4. IJzer- en staal (ferro) schroot en non-ferro schroot bevat maximaal tien gewichtsprocent aan andere componenten dan ijzer- en staal (ferro) schroot en non-ferro schroot.



---

#### *Paragraaf 4 Slotbepaling*

##### **Artikel 6**

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

##### **Artikel 7**

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving verontreinigd papier-, kunststof- en metaalafval.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
namens deze:  
de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport,  
J. Thunnissen.*



## TOELICHTING

Artikel 50 van de EVOA verplicht de lidstaten, kort gezegd, om de EVOA te handhaven en om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de EVOA worden uitgevoerd.

Aan artikel 50 van de EVOA is onder meer uitvoering gegeven in de Wet milieubeheer. In artikel 18.2b, derde lid onder a. en vierde lid van de Wet milieubeheer is bepaald dat Onze betrokken Minister tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens de EVOA gestelde verplichtingen.

De taak om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens de EVOA gestelde verplichtingen berust bij de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport die ook bevoegd is om met betrekking tot de uitoefening van die taak beleidregels vast te stellen.

De EVOA (Verordening (EG) 259/93) is in 1994 in werking getreden en in 2007 vervangen door een herziene versie (Verordening (EG) 1013/2006). In de loop der jaren is gebleken dat de in de bijlage bij de EVOA opgenomen lijsten met afvalstoffen, die in de basis dateren van de jaren 80 van de vorige eeuw, minder duidelijk zijn dan oorspronkelijk was verondersteld. Dit speelt met name bij een aantal afvalstoffen die staan vermeld in bijlage III van de EVOA. Afvalstoffen op deze lijst worden in de praktijk aangeduid als 'groene lijst' afvalstoffen. De op die lijst vermelde afvalstoffen mogen in veel gevallen grensoverschrijdend worden overgebracht zonder kennisgeving, mits voorzien van de in Bijlage VII van de EVOA genoemde informatie. Het gaat daarbij om stoffen die doorgaans zonder veel belasting voor het milieu elders kunnen worden verwerkt. De lijst bevat een opsomming van afvalstoffen voorzien van een code en een omschrijving. In een concreet geval moet aan de hand van de omschrijvingen bij de codes worden nagegaan of de specifieke afvalstof is aan te merken als een 'groene' lijst afvalstof. Kan de betreffende afvalstof niet onder één van de codes worden ingedeeld, dan is er geen sprake van een 'groene' lijst afvalstof.

Voor een drietal veelvoorkomende afvalstoffen blijkt in de praktijk dat niet duidelijk is of zij, als gevolg van de daarin aanwezige verontreinigingen, nog als groene lijst afvalstof kunnen worden aangemerkt. Het gaat om stromen van papierafval, metaalafval en kunststofafval.

Ter toelichting hiervan het volgende. In bijlage III van de EVOA luidt de omschrijving van de codes die bij deze drie afvalstoffen behoren verkort weergegeven als volgt:

B3020	Papier, karton en papierproducten de volgende materialen, mits deze niet vermengd zijn met gevaarlijke afvalstoffen: oud papier en karton: <ul style="list-style-type: none"><li>– ongebleekt papier en karton of gegolfd papier en golfkarton</li><li>– overig papier en karton, hoofdzakelijk gemaakt van gebleekt chemisch pulp, dat niet in bulk is gekleurd</li><li>– papier en karton, hoofdzakelijk gemaakt van gebleekt mechanisch pulp (b.v. kranten, tijdschriften en soortgelijk drukwerk)</li><li>– overige, met inbegrip van: 1) gelamineerd karton; 2) ongesorteerd afval</li></ul>
B1010	Oude metalen en metaallegeringen in metallische, niet-verspreidbare vorm <ul style="list-style-type: none"><li>– Edelmetalen (goud, zilver, de platinagroep, met uitzondering van kwik)</li><li>– IJzer- en staalschroot</li><li>– Koperschroot</li><li>– Nikkelschroot</li><li>– Aluminiumschroot</li><li>– Zinkschroot</li><li>– Tinschroot</li><li>– etc. ...</li></ul>
B1050	Gemengde non-ferrometalen of zware schrootfracties, die geen in bijlage I genoemde materialen in een concentratie bevatten dat ze de eigenschappen, als genoemd in bijlage III vertonen.
B3010	Vast plastic afval: de volgende kunststoffen of mengsels daarvan, mits deze niet vermengd zijn met andere afvalstoffen en overeenkomstig een specificatie zijn vervaardigd: <ul style="list-style-type: none"><li>– Plastic schroot van niet-gehalogeneerde polymeren en copolymeren, met inbegrip van de volgende stoffen, maar daartoe niet beperkt (<sup>1</sup>):<ul style="list-style-type: none"><li>– ethyleen</li><li>– styreen</li><li>– polypropyleen</li><li>– polyethyleentereftalaat</li><li>– etc. ...</li></ul></li></ul>
GH013	polymeren van vinylchloride.

<sup>1</sup> Er wordt vanuit gegaan dat dergelijk schroot volledig gepolymeriseerd is.

Hieruit blijkt dat in de afvalomschrijving alleen de 'soortnaam' wordt vermeld. Bij de omschrijving is in twee gevallen ook de zinsnede 'mits deze niet vermengd zijn met andere afvalstoffen' of 'mits deze niet vermengd zijn met gevaarlijke afvalstoffen' opgenomen. Hieruit kan worden afgeleid dat de EVOA



er van uit gaat dat afvalstoffen van de groene lijst niet gemengd zijn met andere afvalstoffen en (vrijwel) schoon zijn.

In de praktijk blijkt echter dat vrijwel nooit sprake is van een afvalstof die voor 100 procent uit papier, kunststof of metaal bestaat, maar dat deze vrijwel altijd in meer of mindere mate verontreinigd is met andere afvalstoffen. De EVOA bevat voor dergelijke verontreiniging geen grenswaarden waardoor in de praktijk regelmatig discussie ontstaat over de vraag of een verontreinigde partij papier, kunststof of metaalafval nog als een groene lijst afvalstof kan worden beschouwd of dat deze aangemerkt moet worden als een mengsel van diverse afvalstoffen. Een bedrijf dat zich van papierafval, kunststofafval of metaalafval ontdoet en dit grensoverschrijdend wil overbrengen, deelt deze stoffen het liefst in als een 'groene' lijst afvalstof omdat de overbrenging dan een stuk eenvoudiger is. Immers, indien een afvalstof onder een code van bijlage III valt, hoeft voorafgaand aan de grensoverschrijdende overbrenging ervan meestal geen kennisgeving te worden gedaan aan en toestemming te worden verkregen van de betrokken bevoegde autoriteiten. Begeleidende informatie (bijlage VII van de EVOA) volstaat in dergelijke gevallen.

Het oogmerk van de EVOA staat voorop, namelijk dat voorkomen moet worden dat verontreinigde partijen afval ongezien, zonder voorafgaande kennisgeving en toestemming de grens passeren en dus zonder dat de bevoegde autoriteiten zich goed op de hoogte kunnen stellen en alle nodige maatregelen kunnen treffen ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu en zonder dat deze autoriteiten de mogelijkheid krijgen op goede gronden bezwaar te maken tegen de overbrenging. Het feit dat de EVOA niet duidelijk aangeeft welke mate van verontreiniging van papierafval, kunststofafval en metaalafval acceptabel wordt geacht om die afvalstoffen nog als groene lijst afvalstoffen te kunnen beschouwen, heeft aanleiding gegeven voor veel discussies tussen de afvalbedrijven en de ILT. Dergelijke discussies leiden tot een lastenverzwaring voor de bedrijven die het aangaat en staat een effectieve bestuursrechtelijke handhaving van de EVOA in de weg. In het verleden zijn daaruit ook de nodige juridische geschillen ontstaan, waarbij partijen verdeeld waren over de vraag of in een concreet geval papierafval, kunststofafval of metaalafval nu wel of niet was aan te merken als een 'groene' lijst afvalstof.

Gezien het voorgaande besloot de rechtsvoorganger van de ILT, de VROM-inspectie (VI), in 2007 om duidelijkheid te scheppen en alle partijen die direct of indirect betrokken zijn bij de overbrenging van deze afvalstoffen meer rechtszekerheid te bieden. Hiertoe zijn in 2007 de zogeheten '*Vuistregels voor het beoordelen van verontreinigingen van groene-lijst afvalstoffen*' opgesteld.<sup>1</sup> Deze bevatten een methodiek om tot een aanvaardbare classificatie te komen. Hiermee kon de VI bij het toezicht op de naleving bepalen of er sprake was van een transport van groene lijst afvalstoffen of niet.

De afgelopen jaren is echter gebleken dat ook de vuistregels in de praktijk onvoldoende steun boden omdat zij geen duidelijke grenswaarden bevatten. Derhalve heeft de VI besloten om voor papierafval, kunststofafval en metaalafval grenswaarden op te stellen en om die vervolgens in een beleidsregel op te nemen. Uiteindelijk zijn op basis van onderzoek in de praktijk en naar aanleiding van gesprekken met de betrokken brancheverenigingen, in november 2011 grenswaarden opgesteld voor papierafval, kunststofafval en metaalafval. Bij het opstellen van de grenswaarden is gekeken naar aspecten zoals de omschrijving van de betreffende EVOA code, grenswaarden die het bedrijfsleven voor de betrokken afvalstof zelf hanteert (handelsnormen zoals ISRI), grenswaarden die andere overheden waaronder de belangrijkste bestemmingslanden hanteren, alsmede de (concept)criteria op basis waarvan een afvalstof niet langer als afvalstof zal worden gekwalificeerd (eind-afvalstof-criteria als bedoeld in artikel 6 van de Richtlijn 2008/98/EG). Daarnaast heeft de ILT als uitgangpunt gekozen om niet per sé tot één uniforme grenswaarde voor alle soorten afvalstoffen te komen, maar een grenswaarde te kiezen die aansluit bij bovenstaande aspecten. Dit verklaart waarom de maximale grenswaarde voor andere componenten bij metaalafval anders is dan die bij papier- en kunststofafval (10 procent tegen 2 procent).

Deze uiteindelijke grenswaarden zijn verwoord in een drietal brieven aan de betreffende brancheverenigingen.<sup>2</sup> De brancheverenigingen voor oud papier en metaalafval hebben ingestemd met de in de brieven opgenomen grenswaarden. De brancheorganisatie van de verwerkers van kunststofafval (VKR) hecht desalniettemin aan een toegestane verontreiniging van tien gewichtsprocent. De ILT acht die grenswaarde echter niet in overeenstemming met de EVOA. Allereerst staat in code B3010 (vast plastic afval) onder andere expliciet vermeld dat de in die code genoemde afvalstoffen niet vermengd mogen zijn met andere afvalstoffen. Daar komt bij dat uit antwoorden van de helpdesk van de Europese Commissie blijkt, dat de commissie waarden in acht neemt die in het internationale handelsverkeer van kunststofafval worden gehanteerd, waarbij zij verwijst naar de zogeheten ISRI-normen. Deze handelsnorm gaat voor kunststofafval uit van een maximumpercentage van twee

<sup>1</sup> Deze vuistregels zijn op 28 augustus 2008 verzonden aan de Tweede Kamer (kamerstuk 22 343, nr. 204).

<sup>2</sup> Brief over verontreinigd kunststofafval van de voormalige VROM-Inspectie aan het bestuur van de Vereniging Kunststof Recycling (VKR) te Leidschendam d.d. 9 december 2011; brief over verontreinigd papierafval van de voormalige VROM-inspectie aan de Federatie Nederlandse Oud papier Industrie (FNOI) te Den Haag d.d. 31 oktober 2011 en de brief over verontreinigd ferro en non-ferro schroot van de voormalige VROM-Inspectie aan Metaal Recycling Federatie (MRF) te Den Haag d.d. 9 december 2011.



gewichtsprocent andere stoffen. Tenslotte heeft de ILT ook gekeken naar de importeisen die de belangrijkste landen van bestemming hanteren. Voor de ILT was daarom ook het standpunt van de Chinese overheid van belang omdat dit land de grootste importeur van kunststofafval ter wereld is. China hanteert als beleidsuitgangspunt dat kunststofafval vrijwel schoon hoort te zijn omdat dit anders niet goed te verwerken is en alsnog gestort moet worden. De Chinese nationale standaard voor kunststofafval (GB16487.12-2005) geeft aan dat het maximum toegestane gehalte aan andere stoffen 0,5 gewichtsprocent bedraagt. Aan deze Chinese standaard die strenger is dan de door de ILT gewenste grenswaarde van maximaal twee gewichtsprocent, dienen exporterende bedrijven naar China in ieder geval te voldoen. Gezien het voorgaande heeft de ILT besloten de grenswaarde voor de verontreiniging van kunstafval op maximaal twee gewichtsprocent aan andere componenten vast te stellen.

De vastgestelde grenswaarden voor papierafval, kunststofafval en metaalafval geven aan hoe de ILT haar bevoegdheid op grond van artikel 18.2b derde lid onder a. en vierde lid van de Wet milieubeheer zal uitvoeren en scheppen duidelijkheid voor de bedrijven. Deze beleidsregel komt in de plaats van de hiervoor genoemde vuistregels, zoals deze vastgelegd zijn in het rapport 'Vuistregels voor het beoordelen van verontreinigingen van groene-lijst afvalstoffen'. Deze vuistregels worden dan ook met de inwerkingtreding van deze beleidsregel niet langer gebruikt. Tevens geldt dat deze beleidsregel in de plaats komt van eventuele eerdere uitspraken die door of namens het ministerie zijn gedaan over de kwalificatie van deze drie genoemde afvalstoffen. Tot het moment dat er op Europees niveau grenswaarden zijn overeengekomen, zal de ILT voor deze drie afvalstoffen deze grenswaarden hanteren.

Met de beleidsregel wordt enerzijds voor het controleren door inspecteurs van de ILT van papierafval, kunststofafval en metaalafval in de praktijk wel extra inspanning, in tijd en geld, gevraagd. Anderzijds geeft de uitkomst van een inspectie met behulp van een toetsing aan de grenswaarden, wel direct duidelijkheid voor alle betrokkenen. Het voorkomt naar verwachting ook bezwaar- en beroepsprocedures, die op hun beurt veel inzet vergen en nazorg betekenen. De motivering van besluiten wordt ook eenvoudiger omdat verwezen kan worden naar de grenswaarde die geldt voor de desbetreffende afvalstof in deze beleidsregel. Daarnaast is de verwachting dat er een preventieve werking van uitgaat, omdat de betrokken branches en bedrijven weten hoe er wordt gehandhaafd.

## Artikelsgewijs

### **Artikel 2.**

Dit artikel spreekt voor zich.

Het tweede lid van dit artikel vloeit rechtstreeks voort uit de definitie van code B3020, waarin letterlijk staat vermeld: 'mits deze niet vermengd zijn met gevaarlijke afvalstoffen'.

In het vijfde lid van dat artikel is een grenswaarde voor vocht opgenomen. Dit is gedaan omdat het voor de verwerking belangrijk is dat zich in papierafval geen schimmel kan ontwikkelen. Deze grenswaarde kan aan de orde zijn in geval de inspecteur beginnende schimmelvorming of nat papier waarneemt.

### **Artikel 3 en 4**

Kunststofafval kent in bijlage III van de EVOA twee verschillende codes. De code GH013 geldt alleen voor PVC (polyvinylchloride) afval en de code B3010 voor overige vaste kunststoffen. De reden dat hiervoor aparte codes zijn opgenomen in bijlage III van de EVOA, is dat PVC afval een aparte recyclingshandeling moet ondergaan om te voorkomen dat tijdens het recyclingproces gevaarlijke stoffen ontstaan en een slecht recyclingsproduct ontstaat. Om die reden geldt dat beide categorieën voor elkaar als vreemde component moeten worden beschouwd.

### **Artikel 5**

Bijlage III van de EVOA kent twee codes waaronder metaalschroot kan worden ingedeeld. Dat is code B1010 en code B1050. Ook een mengsel van B1010 en B1050 kan worden aangemerkt als groene lijst afvalstof, omdat dit mengsel is opgenomen in bijlage IIIA van de EVOA. Ook voor dit mengsel geldt dat maximaal tien gewichtsprocent vreemde componenten aanwezig mag zijn.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
namens deze:  
de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport,  
J. Thunnissen.*