

NEDERLANDS BELEID SPOORT NIET MET EG-VERORDENING

Export gevaarlijk afval: nog veel onduidelijkheid

De rijksoverheid krijgt de export van gevaarlijk afval maar moeizaam in de greep. Bedoeling is deze export flink aan banden te leggen, maar de rechter heeft al diverse malen de minister van VROM tot de orde geroepen. Uitvoer toegestaan of verboden mits of tenzij?

Ron Laan
Paul Russell*

EG-verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap is ruim een jaar in werking. In het januarinummer van ROM-magazine (blz. 15) werd hieraan aandacht besteed. Voor het internationaal opererende bedrijfsleven is het huidige Nederlandse exportbeleid evenwel nog onduidelijk. Het Nederlandse beleid wijkt namelijk af van de Europese regelgeving. Het uitgangspunt voor de beoordeling van aanvragen om een vergunning voor export van gevaarlijke afvalstoffen is voor het ministerie van VROM, zo blijkt, moeilijk te bepalen. Is de uitvoer toegestaan tenzij...? Is de uitvoer niet toegestaan tenzij...? Of is de uitvoer toegestaan mits...? Bij het ministerie van VROM komt men er niet uit. De invalshoek in het *Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen* is anders dan die van de EG-verordening zelf. De besluitvorming is eveneens wispelturig en wordt regelmatig aan de bestuursrechter voorgelegd. De procedures lopen veelal verkeerd af voor de minister. In het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen van juni 1993 (ROM 4/1993, blz. 48) hanteert de minister als startpunt dat tegen uitvoer van gevaarlijk afval bezwaar wordt gemaakt. Pas als in het buitenland de verwijdering hoogwaardiger plaats vindt of als er in Nederland geen verwerkingscapaciteit bestaat, wordt export toegestaan. Als export de realisatie van minimaal gelijkwaardige verwijdering in Nederland belemmert, zal de export evenmin worden toegestaan en zullen de afvalstoffen voorlopig moeten worden opgeslagen. Voor het internationaal opererende bedrijfsleven

biedt het meerjarenplan onvoldoende duidelijkheid. De exportparagraaf zou een uitwerking moeten zijn van het toetsingskader in de verordening die sinds 6 mei 1994 de in-, uit- en doorvoer van gevaarlijke afvalstoffen in de Europese Gemeenschap reguleert. De EG-verordening heeft rechtstreekse werking in Nederland, uit de besluitvorming van het ministerie van VROM tot nog toe blijkt echter dat Nederland een eigen koers vaart. Het ministerie navigeert daarbij op het kompas van Afvalverwerking Rijnmond (AVR), omdat in het beleid aan dit bedrijf een sleutelpositie is toegekend bij de verwijdering van gevaarlijke (verbrandbare) afvalstoffen. De EG-verordening heeft als uitgangspunt dat export van gevaarlijk afval is toegestaan, *tenzij* de beginselen van zelfvoorziening (voor de EG als geheel) en nabijheid (verwerking dicht bij de bron) in de weg staan. Verder kan export volgens de verordening worden belet als dit de uitvoering van het meerjarenplan in gevaar brengt, uiteraard voorzover dit meerjarenplan het kader van de verordening en het EG-verdrag zelf niet te buiten gaat.

Nuttige toepassing

Ter discussie staat nu of het meerjarenplan de door de verordening gestelde grenzen overschrijdt. In de verordening is bepaald dat in geval van *nuttige toepassing* in het buitenland een zeer licht toetsingsregime geldt. Als derhalve de verwerkingswijze over de grens als nuttige toepassing in de zin van de EG-regeling moet worden gekwalificeerd, kan de minister

Mr R.G.J. Laan en
Mr P.W.L. Russell zijn
advocaat te Amsterdam.

De invalshoek van het meerjarenplan is anders dan de EG-verordening

de export niet tegenhouden. In dat geval doet niet ter zake of Nederland wel of geen verwerkingscapaciteit heeft.

Het ministerie is wankelmoedig bij de beoordeling van verwerkingstechnieken over de grens. Zo heeft men bij voorgenomen export van vast verfslib naar België de bij onze zuiderburen toegepaste techniek in het ene geval betiteld als nuttige toepassing en in het andere geval als definitieve verwijdering. Het ging daarbij om de inzet van het slib als (substituut)brandstof c.q. grondstof in de cementindustrie.

De minister baseert zich daarbij op het feit dat bij het Belgische procédé geen reststoffen vrijkomen en bij verbranding door AVR Chemie wel. Merkwaardig genoeg gaat men daaraan vervolgens in een andere zaak voorbij en kwalificeert men hetzelfde proces ineens weer als definitieve verwijdering.

Onder de werking van de verordening heeft de minister het afgelopen jaar diverse keren bezwaar gemaakt tegen voorgenomen export van gevaarlijk afval. Het bedrijfsleven heeft zich hier niet bij neergelegd, de ministeriële bezwaren tegen export hebben al enkele keren bij de Raad van State op de rol gestaan. Voorzover de Raad van State de geschillen heeft beoordeeld, betreft het tot nog toe steeds een voorlopige voorziening. De eindbeoordeling in de bodemprocedures laat nog op zich wachten.

Bestuursrechtspraak

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – die bevoegd is als alleensprekende rechter de verzoeken om een voorlopige voorziening te beoordelen – komt het bedrijfsleven duidelijk tegemoet. Het betreft hier vooral geschillen waarbij de afvalstroom niet mag worden geëxporteerd omdat AVR Chemie – aan wie de minister een zogenoemde *afvalmanagementfunctie* toekent – zegt

de stromen te willen verwerken. AVR Chemie is van mening dat de afvalstoffen een welkom supplement vormen op het 'brandstofmenu' voor de afvalovens. Hoe het menu van AVR Chemie er exact uitziet, en welke samenstelling optimaal is, hebben noch het bedrijf noch de minister officieel bekend gemaakt. De rechter stelt vast dat de minister geen inzicht geeft in vereiste samenstelling van het menu in de draaitrommelovens bij AVR Chemie, en dat hiermee de grondslag aan een exportboycot ontvalt. Dit inzicht is vooral van belang omdat AVR Chemie tot voor kort een groot tekort aan verwerkingscapaciteit had en naar verwachting ook in de toekomst voorlopig onvoldoende capaciteit zou hebben.

De feitelijke situatie, inclusief het ondercapaciteits-scenario bij AVR Chemie, is vastgelegd in het meerjarenplan. De stelling dat AVR Chemie nu opeens wel bepaalde afvalstromen wil accepteren (en daarmee export onmogelijk maakt) komt de bedrijven die bepaalde afvalstromen willen uitvoeren koud op het dak vallen. In het meerjarenplan bepaalt de minister bovendien dat zolang er in eigen land onvoldoende verbrandingscapaciteit beschikbaar is, de beschikbare draaitrommeloven capaciteit en de buitenlandse afzetmogelijkheden in milieuhygiënisch opzicht optimaal moeten worden benut. Met een beroep op dit uitgangspunt houdt het bedrijfsleven vast aan zijn exportplannen.

Onzekere factor

In zijn beoordeling betreft de rechter dat bedrijven tijdig moeten weten waar ze aan toe zijn. Uit een oogpunt van financieel beleid en continuïteit moet de uitvoering van het exportbeleid geen onzekere factor zijn. De verordening en het meerjarenplan moeten duidelijk en eenduidig zijn.

De positie van AVR Chemie blijkt in rechte een moeilijk vol te houden element van de besluitvorming. De afvalmanagementfunctie geldt beleidsmatig gezien met name voor verpakt afval in bulk. In de praktijk rekt de minister de bescherming van AVR Chemie zienderogen op. Zo wordt export van steekvast (onverpakt) afval in bulk nog slechts tijdelijk toegestaan onder verwijzing naar een lopend onderzoek van het directoraat-generaal Milieubeheer in samenwerking met AVR Chemie.

Het onderzoek beziet voor welk deel van de steekvast afvalstoffen in bulk verbranding in de buitenlandse cementindustrie een meerwaarde heeft boven verbranding bij AVR Chemie. Volgens de minister is hierbij gebleken dat, als de afvalstoffen van de categorie steekvast afvalstoffen in bulk ongelimiteerd uitgevoerd mogen worden, de verbrandingscapaciteit in Nederland voor gevaarlijke afvalstoffen niet optimaal benut kan worden, dit vanwege de benodigde menusamenstelling in de verbrandingsovens.

Het onderzoek van VROM en AVR Chemie zou inmiddels zijn afgerond. Onderzoek is echter niet op één lijn te stellen met beleid. Een en ander zal dan ook in het meerjarenplan moeten worden verwerkt,

grondslag voor boycot
ontbreekt





Bedrijven
moeten tijdig weten
waar ze aan toe zijn

hergeen tot op heden niet is gebeurd. Bedrijven, en ook de rechter, gaan uit een oogpunt van rechtszekerheid uit van de inhoud van het meerjarenplan. Op dit moment is er al een tussentijdse wijziging van het meerjarenplan in procedure. Een aanpassing van het exportbeleid komt hierin echter nog niet aan de orde.

Kritiekpunt vanuit het bedrijfsleven is ook dat AVR Chemie in haar bedrijfsbeleid – officieel vastgelegd in de *Uitvoeringsvisie verbranden 1993* – stelt dat zij a in de markt voor hoog- en laagcalorische afvalstoffen alsmede *sludges* concurrerend zal opstellen tot de grens van haar verwerkingscapaciteit, terwijl het bedrijf in de praktijk tarieven hanteert waarmee het zich in vergelijking met het buitenland veelal uit de markt prijst.

Ook in dit opzicht verdient AVR Chemie volgens de bezwaarmakende bedrijven geen bescherming van de minister, die in het meerjarenplan nota bene heeft bepaald dat onderlinge concurrentie op de afvalmarkt van belang is. Dit zou namelijk leiden tot lagere tarieven en betere bediening van de bedrijven, instanties en particulieren die gevaarlijk afval afgeven.

In bodemprocedures zal de rechter nu moeten uitmaken of de minister op een juiste wijze invulling geeft aan de verplichtingen uit de EG-verordening (en het EG-verdrag). Het ziet er niet naar uit dat de

minister van VROM, die bij eerdere im- en exportregelingen betreffende gevaarlijk (chemisch) afval bij de rechter al flink is uitgegleden, voorzichtiger is geworden.

Voorloper

Onder de werking van de Europese richtlijn 84/631, de voorloper van de vigerende verordening, heeft de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State geoordeeld dat de Nederlandse wetgeving hiermee in strijd was, waardoor export niet op grond van (toen) de Wet chemische afvalstoffen kon worden verhinderd. Het door de minister gehanteerde doelmatigheidsbegrip ging volgens de rechter verder dan de door de EG beoogde doelmatigheid.

En nog onlangs heeft de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State een exportweigering, die speelde toen de richtlijn nog van kracht was, van de minister vernietigd omdat deze in de Wet milieubeheer de richtlijn eveneens onjuist had geïmplementeerd. Drie keer is scheepsrecht, moet de minister gedacht hebben bij de inwerkingtreding van de Europese verordening op 6 mei 1994. Als de voortekenen die in de uitspraken in voorlopige voorziening naar voren komen niet bedriegen, houdt het ministeriële exportbeleid echter wederom geen stand. ●

**Als de
voortekenen
niet bedriegen
houdt het
ministeriële
exportbeleid
opnieuw geen
stand**