

Positie afvalverwerker AVR Chemie onder druk na uitspraak Luxemburg

Onlangs deed het Europese Hof van Justitie in Luxemburg uitspraak in de zogenoemde Dusseldorp-kwestie. Het Hof heeft in deze procedure over export van oliefilters door Dusseldorp bv naar Duitsland, het afvalexportbeleid van minister De Boer van Vrom uit de periode 1993-1997 in strijd bevonden met het Europese recht. Tevens staat het huidige beleid door de uitspraak onder grote druk.

De import en export van afval vormt al jarenlang een twistpunt tussen het bedrijfsleven en de overheid. Minister De Boer heeft het beleid ten aanzien van grensoverschrijdende afvaltransporten opgenomen in een meerjarenplan. Het eerste Meerjarenplan 'verwijdering gevaarlijke afvalstoffen' (1993-1997) bevatte strenge regels voor export. Als het maar enigszins mogelijk was, moest afvalverwerking in Nederland plaatsvinden en niet in het buitenland, zo schreef de minister voor. Dit standpunt was (en is) de voedingsbodem voor een hevig conflict met het bedrijfsleven, dat voor bepaalde afvalstromen bij voorkeur van verwerkingsmogelijkheden in het buitenland gebruikmaakt.

In de visie van deze bedrijven is buitenlandse verwerking minder milieubelastend en vaak ook goedkoper dan verwerking op de binnenlandse markt. Daarbij is de positie van AVR Chemie te Rozenburg als enige verbrander van gevaarlijk afval veel ondernemers een doorn in het oog. 'Gedwongen winkelen' binnen een vrije Europese markt, zo luidt de fundamentele kritiek, die in lijvige processtukken van advocaten is vertaald in bezwaren die hun grondslag vinden in het verdrag van de Europese Unie en de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen uit 1993.

De Europese wetgeving regelt volgens de bedrijven het vrije verkeer van afvalstoffen, waarbij voorwaarden zijn gesteld voor de milieutechnische verwerking en de inzichtelijkheid van de markt. De overheid ziet dit anders. Minister De Boer gaat vooral uit van de hoogwaardigheid van de verwerking en maakt de markt daaraan in zekere zin ongeschikt. Voor gevaarlijk afval betekende dit dat er vooral werd gekeken naar de capaciteit van AVR Chemie. Dit bedrijf heeft speciaal voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen miljardeninvesteringen in zogenoemde draaitrommelovens gepleegd. Het geld werd voor een groot deel opgebracht uit belastinggelden; de overheid is mede-eigenaar van AVR Chemie.

Om een uitweg te vinden in de vele procedures, heeft de afdeling be-

stuursrechtspraak van de Raad van State aan het Europese Hof van Justitie de kernvragen in dit door het Europese recht bepaalde geschil ter beantwoording voorgelegd. Hoewel de uitspraak lang op zich liet wachten, is het uiteindelijke antwoord van de Europese rechter niet mis te verstaan.

Het Europese Hof van Justitie kan zich niet met het Nederlandse beleid verenigen. Nederland mag in de visie van de Europese rechter niet uitgaan van de hoogwaardigheid van de verwerking, maar moet onderzoeken of het gaat om nuttige toepassing van afval of verwijdering (zoals storten). Voor nuttige toepassing en verwijdering gelden verschillende regimes, en Nederland heeft zich daaraan te houden. Bovendien meent het Hof van Justitie dat de minister vooral economische beweegredenen aanvoert om de afvalstromen naar AVR Chemie te geleiden.

In het tweede Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen dat medio vorig jaar in werking trad, formuleerde de minister het import en exportbeleid overigens al veel soepeler. Cruciaal is dat het huidige beleid ook uitgaat van het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering. Toch blijven er wezenlijke twistpunten over, die met name brandbare afvalstromen betreffen. Nog altijd geniet AVR Chemie bij de verwerking van dergelijke afvalstoffen een voorkeurspositie. Bovendien noemt minister De Boer verbranding van afvalstromen veelal verwijdering, terwijl de betrokken ondernemingen de verwerking juist zien als nuttige toepassing, bijvoorbeeld omdat energie uit de afvalstoffen wordt gehaald, waardoor feitelijk gebruik als brandstof plaatsvindt.

Het protesterende bedrijfsleven kan zich gesterkt voelen door de uitspraak van het Hof van Justitie. De Europese rechter beschouwt de positie van AVR Chemie namelijk als een door het beleid in de hand gewerkte machtspositie. Dit verdraagt zich niet met de Europese marktrechtsregels.

Hoewel de export van afvalstoffen onder de werking van het nieuwe beleid niet geheel aan banden ligt, is het serieus de vraag of de nog geldende beperkingen voor export ten faveure van AVR Chemie op termijn stand kunnen houden. Verder pakken zich boven het departement van Vrom donkere wolken samen, die tot een regen van schadeclaims kunnen leiden als de Nederlandse rechter de geschillen definitief beslecht.

R.G.J. LAAN

Mr R.G.J. Laan is advocaat bij Van Diepen Van der Kroef Senior Advocaten te Hoorn en is gespecialiseerd in afvalstoffenrecht.

7 JURISPRUDENTIE

7.1 Uitvoer van gevaarlijk afval; uitspraak Hof van Justitie

Hof van Justitie EG, zaak C-206/96

Uitspraakdatum: Arrest Hof van Justitie 25 juni 1998

regeling: Vo. 259/93, Rln. 75/442, Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen 1993

Casus: de Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de beroepsprocedure van Chemische Afvalstoffen Dusseldorp B.V. aan het Hof van Justitie van de EG verzocht prejudiciële vragen te beantwoorden op grond van het Europese recht ten aanzien van het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen uit 1993 (MJP I) op basis waarvan de Minister van VROM bezwaar kan maken tegen export van gevaarlijke afvalstoffen. In casu had de Minister bezwaar gemaakt tegen de uitvoer van oliefilters naar Duitsland.

In lijn met de scherpe conclusie van de Advocaat-Generaal F. Jacobs in deze procedure (zie Afvalselect nr 1. januari 1998), heeft het Hof van Justitie het exportbeleid van het Ministerie van VROM in het eerste Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen (1993-1997) in strijd geoordeeld met het Europese recht. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat de bedoeling van de richtlijn 75/442 (de Kaderrichtlijn Afvalstoffen) en de verordening 259/93 (de EVOA) is dat het zelfverzorgings- en het nabijheidsbeginsel niet van toepassing zijn op de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Zelfverzorging en nabijheid worden in de richtlijn alleen genoemd in verband met voor verwijdering bestemde afvalstoffen.

Verder bepaalt de Europese rechter dat artikel 130 T van het EG-verdrag de lidstaten niet toestaat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid mede ingeval van nuttige toepassing toe te passen wanneer deze beginselen een belemmering voor de uitvoer blijken te vormen, voorzover deze belemmering niet door een dwingende maatregel verband houdend met milieubescherming noch door een de in artikel 36 van het Verdrag bedoelde afwijkingen wordt gerechtvaardigd.

nr.7, juli 1998

Op de gestelde vraag of de exclusieve rechten die in het MJP I aan AVR Chemie als verbrander van gevaarlijke afvalstoffen zijn verleend, verenigbaar zijn met het Europese recht, antwoordt het Hof van Justitie dat artikel 90 juncto artikel 86 van het EG-Verdrag zich verzet tegen een regeling als in het MJP I op grond waarvan Nederland ondernemingen verplicht hun voor nuttige toepassing bestemd afval af te staan aan een nationale onderneming (AVR Chemie) die het uitsluitend recht heeft om gevaarlijke afvalstoffen te verbranden, tenzij de verwerking van de afvalstoffen in een andere lidstaat op hoogwaardiger wijze zou plaatsvinden. Dit oordeel is geveld tegen de achtergrond dat de regeling in het MJP I zonder objectieve reden en zonder dat dit noodzakelijk is ter vervulling van een taak van algemeen belang, tot gevolg zou hebben dat AVR Chemie wordt begunstigd en haar machtspositie op de afvalmarkt sterker wordt.

Onder de werking van MJP I heeft de Minister van VROM met regelmaat export van gevaarlijke afvalstoffen tegengehouden ten faveure van AVR Chemie. Dit beleid is door het bedrijfsleven op grote schaal aangevochten. Nu het Hof zijn prejudiciële uitspraak heeft gedaan, kunnen de aanhangige bodemprocedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden afgewikkeld.

Intmiddels is het MJP I vervangen door het tweede Meerjarenplan. Dit MJP II bevat duidelijk gewijzigd beleid. Het Hof van Justitie heeft zich niet expliciet uitgelaten over de houdbaarheid van de in- en exportparagraaf van MJP II.

*Door: Mr R.G.J. Laan, Van Diepen Van der Kroef
Senior Advocaten te Hoorn*