

Meerjarenplan II bevat stof genoeg voor opgraven strijdbijl

Nieuwe valkuilen in het afvallexportbeleid

Hoewel de processen over de import- en exportparagraaf van het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen I nog steeds aan de gang zijn, komt VROM-minister Margreth de Boer met nieuw beleid. In het Meerjarenplan II zijn ogenschijnlijk de mogelijkheden voor invoer en uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen versoepeld. Maar de milieu-ambtenaren mogen export nog steeds verbieden als naar hun mening het ontvangende land te weinig aan 'nuttige toepassing' doet. De strijd van de recyclingbranche zal dus wel doorgaan.

Mr. Ron Laan

Op vele manieren houdt de overheid greep op de recyclingbranche. Volgens het bedrijfsleven is die overheidsbemoeienis niet altijd terecht. In de afgelopen jaren stond het hoogoplopende geschil tussen bedrijven en overheid over de export van afvalstoffen, model voor de uiteenlopende visies van bedrijfsleven en overheid over de rol van de afvalverwerkende bedrijven in het milieubeleid. Kort geleden heeft de Minister De Boer van VROM het exportbeleid in dezen vernieuwd. Het aangepaste beleid zal de gemoederen in de recyclingsector niet tot rust brengen.

Deze zomer is het tweede Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen (MJP II) tot stand gekomen. Daarmee is voorlopig een eind gekomen aan de martelgang van het eerste Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen uit 1993 (MJP I). Met name de in- en uitvoerparagraaf van dit



Ogenschijnlijk zijn de mogelijkheden voor im- en export van gevaarlijke afvalstoffen versoepeld. Maar aan de strijd tussen overheid en de recyclingbranche is zeker nog geen einde gekomen.

eerste plan heeft voortdurend onder druk gestaan, omdat bedrijven het restrictieve exportbeleid met succes bij de rechter hebben aangevochten. De worsteling van het MJP I gaat nog even door bij het Europese Hof van Justitie.

Toetsingskader

Het nieuwe meerjarenplan betekent echter niet dat Minister De Boer rustig achterover kan leunen. De bewoordingen van het nieuwe plan sluiten weliswaar veel beter aan op de Europese wetgeving over grensoverschrijdend afvalverkeer, maar dat neemt niet weg dat de vraag of het toetsingskader bij in- en uitvoer aan alle juridische eisen voldoet, nog steeds legitiem is. Het Ministerie van VROM moet aan de aanval

op het im- en exportbeleid zo langzamerhand wel gewend raken. Al ruim tien jaar staan bedrijfsleven en overheid lijnrecht tegenover elkaar als het gaat om de in- en uitvoermogelijkheden van afvalstoffen. Medio jaren tachtig werd door de Europese Gemeenschap op dit terrein een speciale richtlijn geïntroduceerd. De Nederlandse overheid heeft op basis hiervan een nationale regeling gemaakt waarvan de toepassing tot veel commotie heeft geleid. Ten overstaan van de rechtsprekende afdeling van de Raad van State werden diverse conflicten uitgevochten. De Nederlandse regeling kon de toets der kritiek in de ogen van de Raad van State niet doorstaan. De rechter oordeelde dat de nationale regeling in Europees perspectief te

ruime mogelijkheden bood aan de Nederlandse regering om export te gaan.

EVOA

De inkt van deze wervelende jurisprudentie was nog niet droog of de Europese Unie besloot een nog zwaarder wetgevingsinstrument in te zetten om het grensoverschrijdend verkeer van afvalstoffen te regelen. Met ingang van augustus 1994 trad een heuse verordening in het leven. Het verschil met een Europese richtlijn is dat de lidstaten bij een verordening de Europese wet niet in de nationale wet hoeven op te nemen; de verordening geldt namelijk rechtstreeks.

De Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen, die als roepnaam EVOA meekreeg, heeft de strijd van het bedrijfsleven tegen de Minister van VROM nieuw leven ingeblazen. Volgens het bedrijfsleven biedt de EVOA ruime in- en exportmogelijkheden, met name als het gaat om nuttige toepassing van afvalstoffen. De Minister introduceerde desondanks in het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen en in het 'Tienjarenprogramma afval 1995-2005' een scherpe beleidsmatige toetsing van aanvragen voor in- en uitvoer van afvalstoffen. Met name het internationaal transport van gevaarlijk afval werd aan banden gelegd. Dit tegendraadse beleidsstandpunt viel bij het exporterend bedrijfsleven, dat veelal op basis van liberalisering en schaalvergroting van de afvalmarkt fors had geïnvesteerd, niet in goede aarde.

'Overwinning'

Gesterkt door de 'overwinning' in de rechtsstrijd onder de werking van de Europese richtlijn, heeft het bedrijfsleven de beperkingen in het uitvoerbeleid van de Minister van VROM na inwerkingtreding van de EVOA wederom aan de rechter voorgelegd.

Over de in- en uitvoerparagraaf van het MJP I is veelvuldig geprocedeerd. Tot een afronding van deze procedures is het tot op heden nog niet gekomen, omdat de Raad van State op een gegeven moment aanleiding heeft gezien om de prangen de Europees-rechtelijke vragen ter beantwoording voor te leggen aan

het Europese Hof van Justitie. Deze vragen spitsen zich met name toe op de mededinging op de Europese afvalmarkt. Door export te blokkeren ten faveure van Nederlandse afvalverwerkende bedrijven, beïnvloedt Minister De Boer de mededinging.

Deze aanpak strookt in de visie van het exporterend bedrijfsleven niet met de Europese normen ten aanzien van de vrije markt. Een en ander speelt zich af tegen de achtergrond van zeer omvangrijke overheidsinvesteringen in bijvoorbeeld de afvalverbrandingsindustrie. Het pleit is nog niet beslecht. Verwacht wordt dat het Hof begin 1998 uitspraak zal doen.

Nieuw beleid

Terwijl dus intussen nog niet duidelijk is of het MJP I-beleid stand kan houden, heeft het Ministerie van VROM recentelijk nieuw beleid geïntroduceerd. Het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II werd in juni 1997 vastgesteld door de Minister en het Interprovinciaal Overleg (het meerjarenplan is met name ook bedoeld als toetsingskader voor de provincies bij vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer).

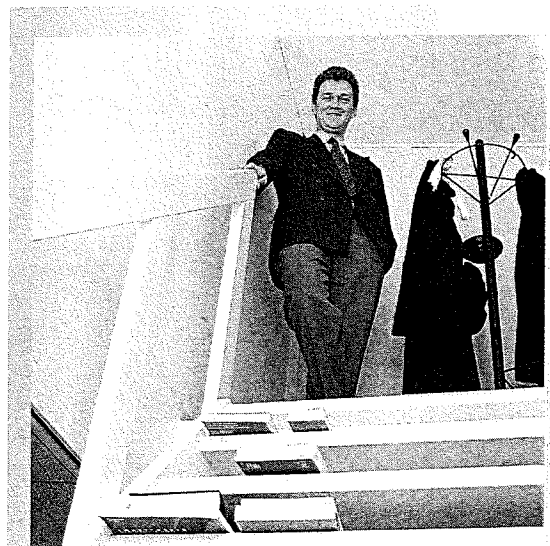
Ten aanzien van in- en uitvoer van afvalstoffen is het beleid ogenschijnlijk drastisch gewijzigd. Voor het eerst neemt de Minister het op Europees niveau gemaakte onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen over. Beleidsmatig wordt bovendien de in- en uitvoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen toegestaan. Verwijdering van afval wordt tegengehouden.

Strijdbijl

Op het eerste gezicht lijkt op deze manier de strijdbijl begraven te kunnen worden. Echter, in het nieuwe Meerjarenplan wordt bepaald dat niet alle vormen van nuttige toepassing voor export in aanmerking komen. Als de mate van nuttige toepassing in het buitenland onvoldoende is, wordt de export geblokkeerd. In dit verband is de overheid voornemens een marge van 20 procent te hanteren, doch het criterium 'mate van nuttige toepassing' zal in de recyclingpraktijk ongetwijfeld tot veel twijfelgevallen leiden.

In de branche zet men zich schrap

voor een nieuwe ronde in het bijna eindeloze gevecht met de overheid. Immers, de aanvragen voor in- en uitvoer van afvalstoffen ter nuttige toepassing (waar recycling uiteraard onder valt) zullen scherp en gedetailleerd worden getoetst. Dat betekent enerzijds dat aanvragen pas in behandeling worden genomen nadat een uitvoerige documentatie over bestemming en verwerkingwijze van de afvalstoffen aan de overheid ter hand wordt gesteld. Anderzijds ziet het er naar uit dat de overheid zelfstandig gaat bepalen of sprake is van recycling of niet. Deze beoordeling kan van geval tot geval anders uitpakken. In ieder geval biedt het MJP II als beleidskader op voorhand onvoldoende duidelijkheid - en derhalve onvoldoende rechtszekerheid - ten aanzien van in- en uitvoermogelijkheden. Of het bedrijfsleven deze wankele basis zal accepteren, valt te betwijfelen. Immers, met het openstellen van de Europese grenzen zijn grote financiële belangen gemoeid. Het ziet er dan ook naar uit dat het MJP II spoedig op de rol van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State belandt. ■



De auteur van dit artikel, Mr R.G.J. Laan, is advocaat bij Van Diepen Van der Kroef Lenior Advocaten te Hoorn en gespecialiseerd in afvalstoffenrecht. In de komende nummers van Magazine Recycling Benelux zal mr. Ron Laan naar aanleiding van het MJP II artikelen publiceren over 'de minimumstandaard' en 'afvalstof-grondstof'.