

SINDS 6 mei 1994 worden import en export van afvalstoffen geregeld op Europees niveau. De Europese Verordening overbrenging afvalstoffen — in de afvalbranche en door betrokken juristen veelal kortweg de EVOA genoemd — biedt de mogelijkheid voor vrij verkeer van afvalstoffen. Dit geldt zeker als het gaat om nuttige toepassing van afvalstoffen, zoals recycling en gebruik als brandstof. Maar ook bij eindverwijdering, bijvoorbeeld storten, kan grensoverschrijdend transport niet altijd worden tegengehouden.

Ondanks de Europese regeling vaart de Nederlandse overheid een eigen koers, die is gericht op verwerking van afval binnen de eigen landsgrenzen. Van overheidswege is op onvrijwillige schaal geld gestoken in de oprichting van provinciale afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) voor huishoudelijk afval en AVR Chemie in het Botlekgebied voor gevaarlijk (chemisch) afval.

Het zelfvoorzieningsbeleid heeft de afgelopen twee jaar geleid tot talrijke geschillen met het bedrijfsleven, dat zijn afval naar het buitenland wil kunnen afvoeren. Over de grens zijn veelal goedkopere verwerkingsmogelijkheden, bijvoorbeeld inzet van afvalstoffen als vervangende energie in de klinkerovens van de cementindustrie.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State staat thans als milieurechter voor de taak dit geschil te beslechten. Recentelijk is duidelijk geworden dat de uitkomst voorlopig op zich laat wachten, omdat de Raad van State op 28 april jl. de hulp heeft ingeroepen van het Europese Hof van Justitie. In een procedure over de export van olietankers naar Duitsland heeft de Raad van State de belangrijkste vragen ten aanzien van het

EUROPEES HOF

Zelfvoorziening in afvalbeleid staat juridisch onder druk

DOOR R.C.J. LAAN

Nederlandse zelfvoorzieningsbeleid aan de Europese rechter voorgelegd. Hoewel procedureel gezien de verwijzing naar het Europees Hof correct is, betekent dat voor langere tijd onduidelijkheid blijft bestaan over het afvalbeleid van minister De Boer.

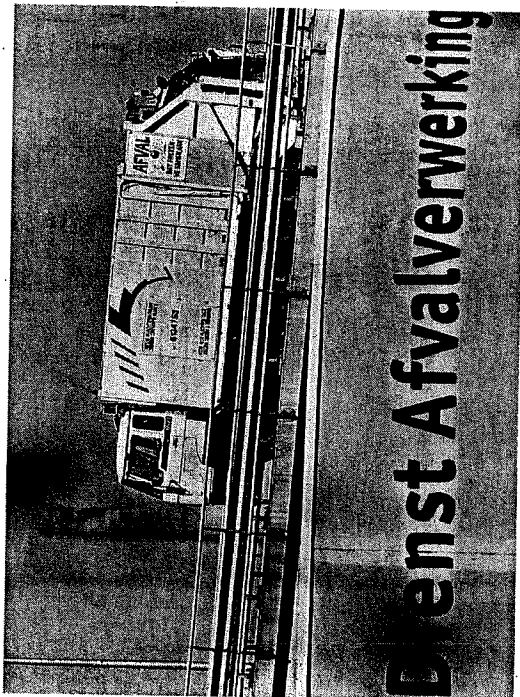
De beperking van het grensoverschrijdend verkeer van afvalstoffen door het Nederlandse ministerie van VROM vindt haar aanleiding in enerzijds het Nederlandse streven om onze eigen afvalproblemen zelf op te lossen en anderzijds om de zeer kostbare verwerkingsfabrieken te beschermen. Sleutelwoord in het beleid is: hoogwaardigheid. Als verwerking in het buitenland niet aantoonbaar hoogwaardiger is dan in Nederland, wordt export niet toegestaan. Dit is alleen anders als in Nederland de capaciteit niet toereikend is. De vraag is of deze aanpak in lijn is met het communautair beleid.

De EVOA moet gelezen worden in samenhang met een afvalstoffenrichtlijn uit 1975. Er wordt onderscheid gemaakt tussen nuttige toepassing en (definitieve) verwijdering van afvalstoffen. Bij nuttige toepassing wordt een

vrijwel volledig onbelemmerd handelsverkeer voorgestaan. Dat neemt niet weg dat de overbrengingen vooraf moeten worden goetst. Als het bijvoorbeeld gaat om een vorm van sluishandel, moet het transport worden tegengehouden.

Bij (eind)verwijdering ligt het iets anders. Transport is dan niet logisch, omdat immers de bestemming, zoals storten of verbranden zonder energietegengaan, geen milieuvriendelijkheden oplevert. Op Europees niveau is bepaald dat de communautaire markt als geheel zelfvoorzienend wordt. Lidstaten mogen voor zichzelf onder omstandigheden ook naar artikelen streven.

Minister De Boer van VROM maakt geen onderscheid tussen nuttige toepassing en (eind)verwijdering. Er wordt geklemd naar de kwaliteit (hoogwaardigheid) van het verwerkingsproces. Op dit moment wordt een aanpak van het beleid (zoals opgenomen in het Meerjarenpplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen en het Tienjarenpplan Afval) voorbereid, waarbij ook bij gelijkwaardige verwerking in het buitenland export van



Dienst Afvalverwerking

De Nederlandse overheid heeft veel geld gestoken in het verwerken van afval binnen de eigen grenzen.

FOTO: DUKSTRA

afval zal worden toegestaan. Het ziet er op dit moment naar uit dat bij nuttige toepassing de verwerking zelfs volledig aan de markt zal worden overgelaten, maar de Nederlandse overheid wil daarbij aan het begrip nuttige toepassing een restrictieve uitleg geven.

Het Nederlandse zelfvoorzieningsbeleid staat onder druk. In kort-gedingsituaties is de

rechter het bedrijfsleven in toenemende mate tegemoet gekomen en in januari van dit jaar werd bereikt dat gedurende de bodemprocedures, die nog gaan van alle zijn afgeleid, de grens voor afvalverwerking in veel gevallen toch wordt opgeengesteld.

Op 21 maart jl. hebben de milieuspecialisten in de Tweede Kamer het afvalbeleid be-

sproken. Minister De Boer krijgt op dit moment geen onvoorwaardelijke steun. Met name VVD en CDA vinden dat minister De Boer van VROM afval moet scharen onder het vrije verkeer van goederen.

De Europese commissie heeft de Nederlandse regering laten weten dat het gevoerde zelfvoorzieningsbeleid een onaanvaardbare inbreuk vormt op het vrije verkeer van goederen. Het dagelijks bestuur van de Europese Unie heeft uitdrukkelijk gesteld dat Nederland de marktprijncipes niet ondergeschikt mag maken aan de nagestreepte milieudoel-einden, van welke laatste wordt vermoed dat die in Nederland scherper zijn dan elders.

In eerdere gevallen hebben de rechters binnen de Raad van State het afvalexportbeleid sterk afgekeurd. Dat was ten tijde van de werking van een Europese richtlijn uit 1984, de voorganger van de EVOA. Het gaat nu om een nieuwe beoordeling. De Raad van State wenst het geschil over de EVOA pas te beslechten na beantwoording van de prejudiciële vragen waar het Hof van Justitie zich over gaat buigen. Aan het Hof is voorgelegd de vraag of de voorkeur voor nationale zelfvoorziening bij alle vormen van afvalverwerking, zich verdraagt met het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Unie. Tevens vraagt de Raad van State zich af of het Nederlandse afvalstoffenbeleid aan AVR Chemie een monopoliepositie heeft toegekend die in strijd is met de bepalingen in het EG-verdrag over de vrije concurrentie. Dezelfde vraag zou kunnen worden opgeworpen ten aanzien van het oligopolie van de AVI's ten aanzien van huishoudelijk afval.

— Mr. R.G.J. Laan is advocaat bij Russell Advocaten te Amsterdam.

Fin. Dagblad: 21/5/96