

Bres geslagen in afvalexportverbod

De export van afvalstoffen vormt sinds de inwerkingtreding op 6 mei 1994 van de Verordening 259/93/EEG een bron van voortdurende conflicten tussen het internationaal opererende bedrijfsleven en de minister van VROM. De vraag is of het Nederlandse afvalexportbeleid de toets aan het communautair recht kan doorstaan.

Mr R.G.J. Laan en Mr P.W.L. Russell

Auteurs zijn werkzaam als advocaat bij Russell Advocaten te Amsterdam

Afvoer van (gevaarlijk) afval naar verwerkings-industrieën in het buitenland is in financieel opzicht veelal gunstiger dan de binnenlandse verwerking middels verbranding bij AVR Chemie, aan welk bedrijf de Nederlandse overheid beleidsmatig een centrale en beschermde positie heeft toegekend in het *Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen*.

Bij de Afdeling bestuursrechtspraak wordt het Meerjarenplan en de daarop gebaseerde besluitvorming door het bedrijfsleven onder vuur genomen. De beroepsgronden die zijn ontleend aan het Europees recht spelen daarbij een hoofdrol. Op korte termijn zijn de eerste uitspraken te verwachten in de bodemprocedures. De uitspraken in voorlopige-voorzieningsprocedures en de ontwikkelingen op Europees niveau vormen een boeiende opmaat.

In de kern komt de Verordening 259/93 erop neer dat de minister van VROM tegen van tevoren ingediende exportkennisgevingen bezwaar kan maken indien de export plaatsvindt ter 'verwijdering' van de afvalstoffen, zoals storten en verbranden. Daarbij kan de minister zich ondermeer beroepen op het beginsel van zelfverzorging al dan niet in samenhang met het nabijheidsbeginsel. Als in het buitenland een vorm van 'nuttige toepassing' plaatsvindt, zoals verbranding met energierugwinning of terugwinning van materialen, kan de minister van VROM zich niet (rechtstreeks) op zelfverzorging en nabijheid baseren om de export te belemmeren. Overigens gelden deze beginselen ook terzake van 'verwijdering' primair voor de Gemeenschap als geheel en pas in tweede instantie op Lid-Staatsniveau.

Toch houdt de minister export ter nuttige toepassing tegen. Dit exportverbod vindt zijn oorsprong in de wens om de verbrandingscapaciteit van AVR Chemie, waarin de gemeentelijke en rijksoverheid zelf participeren, optimaal te benutten. De optimale werking van de draaitrommelovens waarin gevaarlijk afval wordt verbrand, hangt samen met de samen-

stelling van het stookmenu. Er moet sprake zijn van een juiste verhouding tussen hoogcalorische (veel energie bevattende) en laagcalorische (weinig energie bevattende) afvalstromen.

De minister van VROM is van mening dat het afvoeren naar het buitenland van afvalstromen die voor nuttige toepassing geschikt zijn ten koste gaat van de verwijdering van afvalstoffen. Immers, als slechts laagcalorische of moeilijk verbrandbare stromen voor AVR Chemie resteren, kan het verbrandingsproces aldaar niet optimaal plaatsvinden (althans niet zonder primaire brandstoffen als stookolie in te zetten). Derhalve maakt de minister van VROM ook bij export ter nuttige toepassing bezwaar op grond van het Meerjarenplan-criterium. Deze maatstaf houdt in dat bij gelijkwaardigheid van de afvalverwerkingsprocedures de voorkeur wordt gegeven aan verwerking door AVR Chemie. Dit criterium is zeer omstrepen, omdat het niet valt te herleiden tot de criteria uit de Verordening 259/93, die in samenhang met de richtlijn 75/442 moet worden gezien. In deze richtlijn is bepaald wanneer sprake is van nuttige toepassing en verwijdering alsmede dat de Lid-Staten plannen mogen maken om de verwijdering van afval op nationaal niveau invulling te geven.

De vraag is nu of ministeriële bezwaren tegen export ter nuttige toepassing in rechte stand kunnen houden. Immers, bij deze vorm van afvalexport is er een onmiskenbare relatie met de regeling van het vrij verkeer van goederen in de artt. 30-36 van het EG-Verdrag. Aldus komt het Meerjarenplan van de minister van VROM op gespannen voet te staan met het beginsel van non-discriminatie en wellicht zelfs met art. 90 van het Verdrag dat eraan in de weg staat om aan AVR Chemie een (verkapte) monopoliepositie toe te wijzen.

Aanvankelijk kon het Meerjarenplan bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-spraak nog op enige steun rekenen, doch in toenemende mate neemt de Voorzitter afstand van de im- en exportregeling in dit plan. Niet uitgesloten is dat deze wending samenhangt met het feit dat uit de reeks bestreden beslui-

Niet uitgesloten is dat uiteindelijk een prejudiciële procedure uitsluitel moet geven over de eigen koers die Nederland thans vaart

ten blijkt, dat de minister van VROM stelselmatig exportbezwaren maakt, hetgeen aanvankelijk nog niet manifest was. In een geschil over de uitvoer van vloeibare afvalstoffen ter nuttige toepassing, heeft de Voorzitter op 8 december 1995 (Milieurechtspraak 1996, 2-1996, nr. 3) en op 25 januari 1996 bepaald dat (ondermeer) de juridische aspecten 'diepgaand' onderzoek verdienen in de bodemprocedure en dat tussentijds de minister van VROM de export moet toestaan.

De Nederlandse overheid heeft ondertussen de Europese autoriteiten tegen zich in het harnas gejaagd. Immers, vanuit de Europese optiek gaat de voorrang die de Nederlandse overheid in haar Meerjarenplan toekent aan de nationale verwijderingsfaciliteiten te ver in het licht van de verdragsbepalingen over de vrije markt. Inmiddels is het tweede Meerjarenplan in de maak. De vraag is of het ministerie van VROM zich de op het communautaire recht gebaseerde kritiek voldoende aantrekt. Onder de werking van richtlijn 84/631, de voorloper van de huidige verordening, heeft de Nederlandse overheid de betekenis van het EG-recht fors onderschat en zag men bij de rechter (toen nog de Afdeling geschillen van bestuur) het uitgestippelde exportbeleid reeds spoedig tenonder gaan.

Niet uitgesloten is dat uiteindelijk een prejudiciële procedure ex art. 177 EG-Verdrag uitsluitel moet geven over de eigen koers die Nederland thans vaart onder de rechtstreeks werkende Europese verordening, waardoor overigens de afloop van de bodemprocedures zou worden uitgesteld. In de bijeenkomst die de Vereniging voor Milieurecht op 30 januari jl. wijdde aan Europese 'milieurechtspraak' kwam nadrukkelijk zowel vanuit de wetenschap als de praktijk de wens tot duidelijkheid naar voren. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een handhavingskwestie met betrekking tot de Verordening 259/93 aan het Europese Hof van Justitie reeds prejudiciële vragen voorgelegd, die alvast als kwartiermaker kunnen fungeren bij het Europese Hof.