

Gevraagd: gevaarlijk afval

Chemische afvalstoffen bevatten energie en zijn als vervangende brandstof goedkoper dan stookolie en kolen. Milieuminister De Boer houdt export van afval krampachtig tegen. De rechter is echter niet gediend van gedwongen winkeling ten gunste van het zwaar gesubsidieerde AVR Chemie.

RON LAAN

Export vormt een van de pijlers van de Nederlandse economie. De productie is vooral gericht op de buitenlandse afzetmogelijkheden. Als het om gevaarlijk afval gaat, nemen de exportmogelijkheden daarentegen juist zienderogen af. Het buitenland wil ons afval wel accepteren, maar minister De Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) houdt de uitvoer van te verbranden gevaarlijk afval tegen.

Chemisch afval is niet altijd waardevol en gevaarlijk, maar kan worden gebruikt als vervangingsbrandstof in de industrie. Oplosmiddelen, verven, minerale oliën, autobanden, lijmen; al deze afvalproducten hebben een zekere calorische waarde. Bij verbranding komt energie vrij en daarmee kan men productieprocessen gaande houden. Dat is in dubbel opzicht effectief: er wordt dure 'gewone' brandstof, zoals stookolie, bespaard en de afvalbergen worden tegelijkertijd weggewerkt. Vooral de cementindustrie heeft vindingrijk op de mogelijkheid van afval als surrogaatbrandstof ingespeeld. Naast de energetische waarde ervan, worden de onverbrandbare asresten opgenomen in het eindproduct: cement.

Bij de verwijdering van gevaarlijk afval, heeft de Nederlandse regering een centrale rol toebedeeld aan AVR

Chemie. Dit bedrijf te Rozenburg in het Rotterdamse Europoort-Botlekgebied maakt echter geen eindproduct, maar heeft het verbranden van afval als doel op zichzelf. De onverbrandbare resten (vliegas en slakken) worden uit de draaitrommelovens geschraapt en als gevaarlijk afval gedeponerd op speciale stortplaatsen op de Maasvlakte.

De overheid heeft niet alleen beleidsmatig haar kaarten op AVR Chemie gezet, maar is ook mede-eigenaar van het bedrijf. De gemeente Rotterdam en het rijk zijn voor meer dan 50 procent eigenaar, tezamen met een aantal chemieconcerns, waaronder AKZO Nobel, Shell Nederland en DSM. AVR Chemie heeft veel geld gestoken in de bouw van afvalovens om haar positie als 'afvalmanager', zoals de overheid AVR Chemie noemt, te kunnen waarmaken. Naast de AVR-bedrijven beschikken AKZO Nobel, ZAVIN (ziekenhuisafval) en AVI Amsterdam in Nederland over een vergunning om op beperkte schaal gevaarlijk afval te verbranden. In Nederland storten steeds meer bedrijven zich op de verbranding van afval, zoals cementfabriek ENCI te Maastricht, de Eooygroep en elektriciteitscentrales.

Onderbezetting

In de loop van de jaren tachtig en negentig is de hoeveelheid aangeboden verbrandbaar gevaarlijk afval fors gestegen. Tussen 1988 en 1991 bij-

voorbeeld bedroeg die stijging zo'n 40 procent. De totale hoeveelheid verbrandbaar gevaarlijk afval die op dit moment in Nederland vrijkomt, bedraagt circa 280 miljoen kilo per jaar. De helft daarvan is zogenoemd steekvast afval (slib) en ongeveer 30 miljoen kilo is verpakt. Aan vloeistoffen komt zo'n 80 miljoen kilo afval vrij en aan sludges (zoals mengsels van water, slib en olie) nog eens 30 miljoen kilo.

Tot voor kort kon AVR Chemie haar sleutelrol niet aan. Het bedrijf moest binnenkomende afvalstoffen opslaan en er vond op grote schaal export plaats. De capaciteit van de verbrandingsovens schoot met een omvang van ongeveer 135 miljoen kilo aanmerkelijk tekort.

Inmiddels stabiliseert de afvalmarkt zich en tekent zich bij AVR Chemie volgens eigen zeggen een overschot aan verbrandingscapaciteit af. Onderbezetting betekent een verliespost en dat is nu ook weer niet de bedoeling van al dat belastinggeld dat in AVR Chemie is gestoken. Met de bouw van de speciale draaitrommelovens zijn honderden miljoenen gulden gemooid. Ter bescherming van AVR Chemie staat de minister van VROM de export van verbrandbaar afval dan ook niet langer onbeperkt toe.

In officiële termen wordt gesteld dat de 'binnenlandse afvalverwijderingsstructuur' in geval van ongelimiteerde export van afval in gevaar komt. Minder officieel komt aan het licht dat AVR Chemie onvoldoende heeft geanticipeerd op ontwikkelingen in de markt en bepaalde afvalstromen dreigt mis te lopen. Bovendien is zelfs de vraag of de overcapaciteit van AVR Chemie destijds grootschalig had moeten worden opgezet. Immers, de Europese Unie vaardigde reeds in 1984 een richtlijn uit met als kernboodschap dat de export van (gevaarlijk) afval niet mag worden gefnuikt door nationale over-



Minister De Boer: door de rechter op de vingers getikt

heden. De vraag is of de Nederlandse overheid de Europese markt in de gaten had moeten houden in plaats van op omvangrijke schaal belastinggeld te steken in eigen peperdure verbrandingsovens.

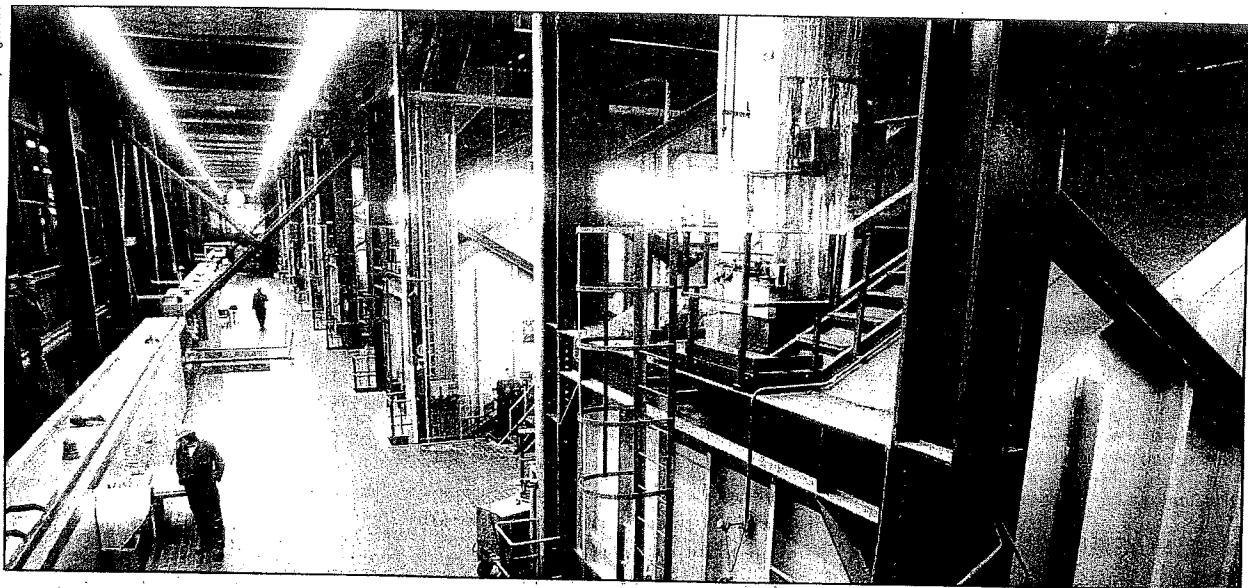
Verordening

Aanvankelijk bleef de bemoeienis van de Europese Unie beperkt tot enige sturing van afvaltransporten. Medio 1994 trad echter rechtstreekse wetge-

AVR Chemie heeft onvoldoende geanticipeerd op ontwikkelingen in de markt en dreigt afval mis te lopen

ving in werking, waar Nederland niet onderuit komt. In een speciaal ontworpen verordening is door de Europese Unie bepaald dat de minister zich slechts in bepaalde gevallen mag verzetten tegen export. Als de afvalstoffen in het buitenland nuttig wor-

Hal met verbrandingsoven bij AVR, Rotterdam



Michiel Wijnberg / HH

den toegepast, dienen de grenzen te worden geopend. Gebruik als brandstof en verwerking van onverbrandbare resten wijst de EU-regeling aan als nuttige toepassing. Slechts als bedrijven zich bijvoorbeeld in het verleden hebben schuldig gemaakt aan sluishandel of als de autoriteiten vermoeden dat bedrijven ten onrechte onder het mom van nuttige toepassing in het buitenland willen storten of simpelweg verbranden, kan de overheid de export verbieden.

Het ministerie van VROM legt onder de druk van AVR Chemie de verordening op eigen wijze uit en stapt export van afval met een calorische waarde niet toe. Deze boycot is niet zonder risico. Het bedrijfsleven weigert zich neer te leggen bij de

vrije-goederenverkeer in de Europese markt dienen te worden gerespecteerd. Het gaat volgens de exporteurs om zelfvoorziening in Europa en niet in Nederland alleen.

De Raad van State heeft inmiddels het Europese Hof van Justitie ingeschakeld om duidelijkheid te krijgen over de Europese verordening. De uitkomst van deze prejudiciële procedure zal uitwijzen of de verwerking van afval in alle gevallen door de overheid mag worden gedicreerd of dat dit aan de markt moet worden overgelaten.

Aan de lopende band moet het ministerie van VROM dezer dagen opdraven bij de Raad van State aan de Kneuterdijk in Den Haag. In toenemende mate gaat de rechter in op

verwijdering gevaarlijke afvalstoffen is bepaald dat export van afval wordt verboden als AVR Chemie dat afval kan verwerken. Als in het buitenland echter sprake is van een betere vorm van afvalverwerking, wordt export wel toegestaan. Maar dat zal niet snel het geval zijn in de ogen van het ministerie van VROM.

Voor de internationaal opererende bedrijven biedt de eigen koers die Nederland volgens zijn *Meerjarenplan* heeft uitgestippeld onvoldoende duidelijkheid. Hun concurrent AVR Chemie lijkt uit te maken hoe de miljoenen tonnen afvalstoffen in Nederland en omstreken worden verdeeld. Ondernemingen als Arco Chemie, BASF Coatings, Afvalverwerking Botlek, DSM en vele tientallen ande-

Minister Wijers van EZ: 'De afvalverwerking moet meer werken volgens de principes van de vrije-markteconomie'

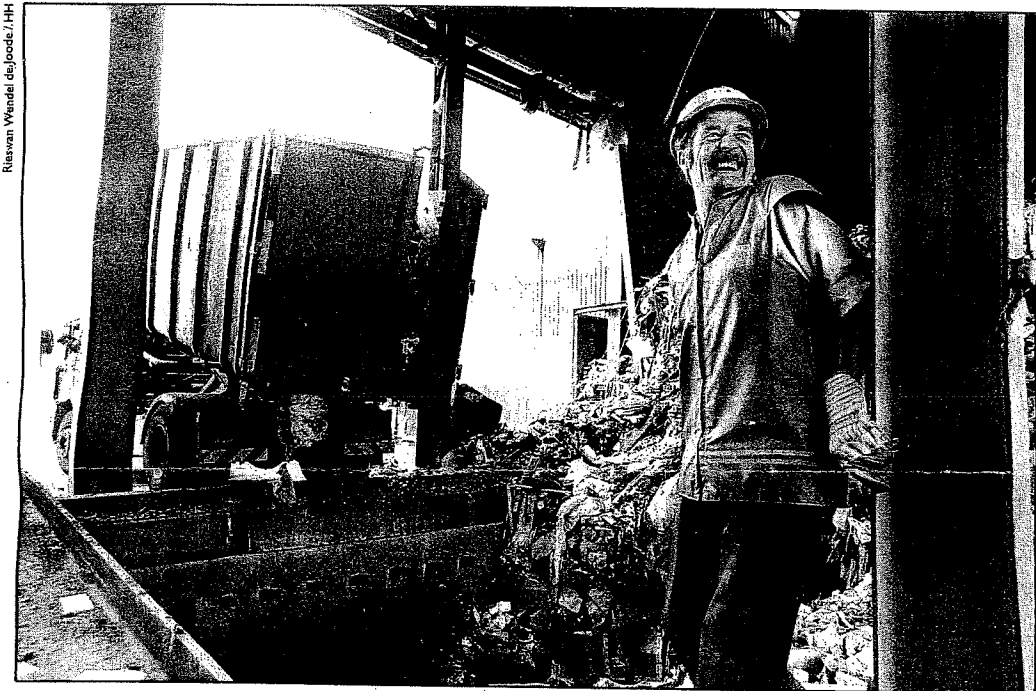
het gaat om de positie van AVR Chemie. AVR Chemie moet eerst maar eens bewijzen dat bepaalde afvalstromen vereist zijn voor het 'stookmenu' in de afvalovens. En dan is nog de vraag of andere bedrijven de tekorten aan afval van AVR Chemie moesten aanvullen.

Tot voor kort kampete AVR Chemie zoals gezegd met grote tekorten aan verwerkingscapaciteit. Dat AVR Chemie nu alle afvalstromen in eens wel nodig heeft, komt uit de lucht vallen. Het is een pure geldkwestie, want afvalstoffen kunnen uiteraard vervangen worden door 'gewone' brandstoffen, die AVR Chemie kan inkopen. De rechter heeft al opgemerkt dat AVR Chemie het probleem van de afvaltekorten zelf kan oplossen door haar tarieven te verlagen.

Kritiekpunt vanuit het bedrijfsleven is dat AVR Chemie in haar op schrift gestelde bedrijfsbeleid letterlijk stelt dat zij zich in de afvalmarkt concurrerend zal opstellen, terwijl AVR Chemie in de praktijk tarieven hanteert waarmee zij zich in vergelijking met het buitenland veelal uit de markt prijst. Ook in dit

opzicht verdient AVR Chemie volgens de protesterende bedrijven geen bescherming van de minister. In het *Meerjarenplan* heeft het ministerie van VROM nota bene bepaald dat onderlinge concurrentie op de afvalmarkt van cruciaal belang is, omdat dit leidt tot lagere tarieven.

Naar het zich laat aanzien vormt de huidige strijd over 'gevaarlijk' afval en de monopoliepositie van AVR Chemie een voorschot op een conflict om andere, niet-chemische afvalstoffen. Deze afvalstoffen worden verbrand in 'AVI's' (afvalverbrandingsinstallaties) waarin eveneens voor miljarden aan overheidsgeld is gepompt. Het Nederlandse streven naar autarkie op het gebied van de afvalverwerking dreigt een dure misser te worden. Nederland heeft gegokt op verbranding om de verbranding. AVR maakt geen eindprodukt, alleen maar waardeloos afval en weet minder energie uit het afval te winnen dan de concurrenten in bijvoorbeeld Duitsland. De overheid had beter kunnen investeren in een combinatie van verbranding en productie van energie en eindproducten, zoals de commerciële concurrenten in binnen- en buitenland. ■



Ris van Wende de/joede / HH

grenssluiting en vecht het exportbeleid met succes aan bij de rechter. Definitieve beslissingen zijn nog niet gevallen omdat de complexe rechtsvragen die aan het conflict tussen minister De Boer en het bedrijfsleven ten grondslag liggen alleen in een langdurige bodemprocedure aan de orde kunnen komen. Daarbij moet ook de technische kwaliteit van AVR Chemie worden vergeleken met de kwaliteit van de verwerking in het buitenland. Eind februari zal de Raad van State zijn eerste bodemuitspraak doen in het geschil tussen Dusseldorp Chemie B.V. te Lichtenvoorde en de minister van VROM over verwerking van oliefilters in Duitsland.

De Europese afvalverordening biedt bij 'definitieve verwijdering' van afval (als tegenhanger van 'nuttige toepassing') de mogelijkheid bedrijven te verplichten afval in Nederland te verwerken. Het gaat dan bijvoorbeeld om storten van afval. Minister De Boer meent dat de voorkeur voor zelfvoorziening in alle gevallen valt te verdedigen. Het bedrijfsleven houdt de minister daarentegen voor dat de beginselen van het

het verzoek om exporttoestemming van de bedrijven die hun marktpositie bedreigd zien. De bedrijven krijgen op dit moment het voordeel van de twijfel en dat brengt het Nederlandse exportbeleid aan het wankele.

Slechte reputatie

In het verleden heeft het ministerie van VROM een slechte staat van dienst opgebouwd ten aanzien van afvalexport. Onder de werking van de Europese richtlijn uit 1984 die als de voorloper van de huidige regeling kan worden beschouwd, heeft de Nederlandse wetgeving bij de rechter geen stand kunnen houden. Zodoende kon export toentertijd niet door de minister van VROM worden verhindert.

Als het huidige exportverbod van de minister in 1996 evenmin stand houdt, komt de positie van AVR Chemie in gevaar. Plannen voor een kostbare vierde draaitrommeloven heeft AVR Chemie wisselijk reeds in de ijskast gezet.

De minister van VROM doet er alles aan om AVR Chemie tegemoete komen. In het *Meerjarenplan* ver-

re bespelen dezelfde markt als AVR Chemie en zien niet in waarom AVR Chemie zou moeten worden voortgetrokken. Twistpunt is eveneens of overheidsbemoeienis de doelmatige verwijdering van afval uiteindelijk bevordert: marktwerking wordt door velen gezien als een beter alternatief.

Ook in het kabinet-Kok komen tegenstellingen aan het licht. De opstelling van minister De Boer staat haaks op de ideeën die haar collega Wijers van Economische Zaken heeft ten aanzien van afvalverwerking. In het AVR-magazine *Vlampunt* heeft Wijers onlangs opgemerkt dat 'de tijd is aangebroken om de vraag te stellen of het mogelijk is om de afvalverwerkingsmarkt meer te laten werken volgens de principes van de vrije-markteconomie'.

De Europese Commissie heeft november vorig jaar aan EU-lidstaten reeds laten weten dat men de marktprincipes uit het Verdrag niet uit het oog mag verliezen en het EU-afvalbeleid uniform moet toepassen.

Stookmenu

De rechter staat tot nog toe zeer kritisch ten opzichte van de overheid als