

ONDERNEMERSKLIMAAT VOOR RECYCLINGBEDRIJVEN VERSLECHTERT

Door drukte op kantoor komt mr. André Gaastra er zelden aan toe om de zorgelijke tendensen die hij in de branche waarneemt te delen met anderen. Het is alweer ruim een jaar geleden dat Gaastra, gevestigd op Schiphol en met veel ervaring op het gebied van milieurecht, expliciet aandacht vroeg voor meer snelheid en duidelijkheid inzake de nieuwe Evoa-regels voor exporteurs. De ingezonden brief over de juridische problemen bij de overbrenging van kraftzakken (pagina 20 in MRB nummer 2 van 2009) vormt de aanleiding voor onderstaand interview met deze maatschappelijk betrokken advocaat.

TANJA BEUGELSDIJK

Maatschappelijke kosten lopen uit de

Is er sprake van inconsequente implementatie van Europese regelgeving?
“Nee. De belangrijkste regels voor de afvalstoffensector worden op Europees niveau gemaakt en werken rechtstreeks in de Lidstaten. Het gaat vooral mis bij de uitleg van deze regels en dan in het bijzonder in het toezicht en de handhaving ervan door de milieuautoriteiten.”

Wat is er dan aan de hand?

“De regels zijn veelal wel gelijk, alleen de interpretatie van deze Europese regels in de diverse Lidstaten is in een aantal gevallen verschillend. Dat betekent concreet dat er binnen Europa niet met één maat wordt gemeten. Dit leidt tot verschillen in handhaving en dus tot rechts-

ongelijkheid. Het komt bijvoorbeeld voor dat (een bepaalde combinatie van) stoffen vanuit Duitsland en België zonder al te veel papierwerk naar het Verre Oosten mogen worden geëxporteerd. Dezelfde stoffen vallen in Nederland op grond van dezelfde regels volgens het bevoegd gezag in een andere categorie. Hierdoor geldt voor de export een zwaarder regime. Dit vergt allerlei extra handelingen met bijbehorende kosten die voor de buitenlandse klant geen waarde toevoegen. Kortom: met name Nederlandse ondernemingen die grensoverschrijdend reststromen verhandelen (zoals secundaire brandstoffen, papier en metalen) verkeren hierdoor al geruime tijd in een nadelige internationale concurrentiepositie.

Bedreigingen en kansen

Bovendien is de handhavingdruk in Nederland relatief groot. Er zijn veel instanties die zich met de handhaving van milieuregels bezighouden. Het gaat daarbij niet alleen om de milieudienst of de provincie, maar ook Vrom Inspectie, een verscheidenheid aan politie- en recherchediensten, de Douane en de waterautoriteiten. Met het aantreden van minister Donner is er duidelijk meer nadruk gekomen op (milieu)handhaving. Het aantal toezichthouders en opsporingsambtenaren is exponentieel toegenomen. Deze handhavers richten zich naar mijn indruk vooral op de afvalbedrijven en recyclingbedrijven. Begrijpelijk, want deze bedrijven hebben immers relatief veel met milieuwet en -regelgeving te maken

Kraftzakkencasus

Een kraftzak bestaat uit papier met relatief lange vezels (hoogwaardig papier) met daaraan vast een plastic zak. De afzonderlijke componenten zijn prima te recyclen. Dat gebeurde ook altijd. Deze zakken werden geëxporteerd naar India en daar handmatig gesplitst naar een papier- en plasticfractie om vervolgens afzonderlijk te worden recycled. In Nederland is dat splitsen niet rendabel. Echter door jurisprudentie onder de nieuwe Evoa vereist de export van kraftzakken onnodig papierwerk en het betalen van een borgsom. Want het wordt gezien als een ‘mengsel’.





mr. André Gaastra

hand

omdat dat hun 'core business' is. Bij alles wat ze doen, van inkoop, vervoer, opslag, bewerken, verkoop tot en met export van materialen gelden milieuregels.

Het is wel triest te ervaren dat juist de bedrijven die zich met de beheersing van onze milieuproblemen bezighouden, zoveel last hebben van handhavers. Zij moeten al alle zeilen bijzetten om de ontwikkelingen bij te houden en in te spelen op nieuwe regelgeving en nieuwe jurisprudentie. Daar maken zij in de meeste gevallen serieus werk van. Het is daarom extra storend dat zij daarbij te maken hebben met een overheid die zelf in het duister tast(te) over de juiste uitleg van (nieuwe) milieuregels. Desondanks werden bedrijven in deze sector de afgelopen jaren geconfronteerd met naar mijn oordeel onevenredig hard optreden bij relatief kleine en begrijpelijke fouten.

De snelle ontwikkeling van het milieurecht biedt echter ook kansen. De bedrijven die de ontwikkelingen van de milieuregels het best volgen, bouwen daarmee een belangrijk concurrentievoordeel op. Zij zijn immers eerder op de hoogte van bepaalde mogelijkheden dan anderen. Zo is bijvoorbeeld bijlage IIIA bij de Evoa (de lijst van mengsels van afvalstoffen) recent gewijzigd. Daardoor kunnen bepaalde combinaties van metalen en slakken als mengsel worden geëxporteerd. Bedrijven die dat weten, kunnen daar onmiddellijk op inspelen terwijl de bedrijven die niet tijdig van deze ontwikkeling kennis hebben genomen, dit voordeel niet hebben of zelfs met handhavingproblemen worden geconfronteerd."

Overleven in het woud van regels....

"De hoeveelheid regels op afvalgebied is binnen Europa enorm. Het is natuurlijk ook van belang dat het milieu bij de toenemende globalisering van de handel in afvalstoffen wordt beschermd, zeker na de incidenten met de Otapan (het 'asbestschip') en Probo Koala (illegale dumping van afvalstoffen in Afrika) in 2006. Maar dat ingrijpen is niet zonder gevolgen.

Goedbedoelde regels kunnen leiden tot ongelijkheid en andere ongewenste effecten waardoor de overheid in een vicieuze cirkel terechtkomt. De overheid wordt zo immers gedwongen steeds nieuwe regelgeving te maken om onwenselijke effecten van bestaande regels te herstellen.

Wat is uw ervaring met de nieuwe Evoa-regels in de praktijk?

"Dagelijks kom ik ondernemers tegen die ernstige hinder ondervinden van de gevolgen van de onduidelijkheid van de sinds 12 juli 2007 geldende Evoa-regels. De belangrijkste doelstellingen van deze (nieuwe) regels, het verkrijgen van duidelijkheid en grotere snelheid in de procedures én het bevorderen van harmonisatie tussen de Europese Lidstaten, zijn helaas tot op heden niet bereikt."

De reden hiervan is volgens Gaastra meerledig.

De regels zijn deels onuitvoerbaar door praktische belemmeringen. Buitenlandse klanten en overheden blijken bijvoorbeeld niet altijd bereid en/of in staat mee te werken aan het voldoen aan de Euro-

Rendabele, handmatige scheiding in China.



pese regels. Dat is vaak ook niet verwijtbaar. Probeer bijvoorbeeld een Chinees die geen Engels of Nederlands spreekt eens duidelijk te maken dat hij bepaalde formulieren ondertekent en retour zendt. De regels dwingen ondernemers soms tot keuzes die niet in het belang van het milieu zijn. Een concreet voorbeeld is dat bepaalde afvalstoffen die gelet op de verwerkingskosten in Nederland alleen kunnen worden verbrand, in het buitenland wél kosteneffectief voor een hoogwaardige(r) nuttige toepassing kunnen worden ingezet. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om afvalstoffen die handmatig moeten worden gescheiden.

Juridische oplossingen voor bestaande problemen verergeren de problematiek in bepaalde gevallen juist. Om de export van bepaalde combinaties van afvalstoffen mogelijk te maken, is de zogenoemde 'mengsellijst' geïntroduceerd. Deze lijst bleef lang leeg en is nog niet compleet. Hierdoor zijn afvalstoffen die eerder in de rechtspraak werden gekwalificeerd als een groene lijststof (die zonder kennisgeving konden worden overgebracht) nu gekwalificeerd als een (nog) niet op de lijst genoemd mengsel. Een voorbeeld hiervan is de 'kraftzakencasus' (RMB nr. 2

2009, pag. 19 en het kader in dit artikel). Handhaving lijkt een doel op zich geworden. De regels worden (nog) onvoldoende toegepast naar hun bedoeling. Indien er discussie mogelijk is over de juridische kwalificatie van een bepaald materiaal, krijgen ondernemers zelden het voordeel van de twijfel. Hierdoor moeten zij veel procedures voeren teneinde de handel doorgang te kunnen laten vinden. Handhavers lijken het in bepaalde gevallen zelfs 'interessant' te vinden om over de kwalificatie van een afvalstof een rechterlijk oordeel te krijgen. Dat leidt cru gezegd tot het betalen van cursusgeld door het bij toeval betrokken bedrijf voor de handhavende autoriteiten. Steeds vaker wordt direct gegrepen naar strafrechtelijke afdoening, waarbij in toenemende mate niet alleen het bedrijf wordt aangepakt maar ook de leidinggevenden en bestuurders persoonlijk. De bestuursrechtelijke mogelijkheden zoals het geven van een waarschuwing en het vervolgens opleggen van een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang worden daarnaast niet of niet meer toegepast. Zie voor enkele concrete voorbeelden het inzetje 'van ondernemer naar crimineel.'



Verslechtering ondernemingsklimaat

Zoals reeds geïllustreerd met enkele voorbeelden waait er momenteel een gure wind in ondernemersland op het vlak van afval en recycling. Veel ondernemers durven het niet meer aan om zich op nieuwe mogelijkheden te storten. De milieuregelgeving is complex en handhavers treden relatief hard op. Het is nauwelijks in te schatten welke juridische risico's nieuwkomers lopen. Het afval- en recyclingwereldje is klein. De excessen waarbij bestuurders persoonlijk worden opgepakt gaan als een vuurtje rond. 'Ik vind deze excessen onaanvaardbaar,' onderstreept Gaastra. 'En dat niet alleen in verband met het persoonlijk leed van de betrokkenen. Maatschappelijk gezien beginnen de kosten van milieutoezicht en -handhaving sterk uit de hand te lopen.' ■

Van ondernemer naar 'crimineel'

De tendens is dat bij milieuproblemen tegenwoordig steeds vaker onmiddellijk wordt gegrepen naar zware middelen die absoluut niet in verhouding staan tot de zwaarte van de verdenking/overtreding. Over het algemeen gaat het duidelijk om administratieve fouten, onbedoeld gemaakt door administratieve medewerkers van het betrokken bedrijf. Enkele schrijnende voorbeelden:

- * De directeur van een bedrijf wordt 's ochtends door opsporingsambtenaren van zijn bed gelicht, mag schoenveters, broekriem en stropdas inleveren en zit vervolgens een aantal dagen in de cel voor verhoren. Het gaat om fouten bij het invullen van formulieren door administratieve medewerkers binnen zijn bedrijf.
- * Een opslagbedrijf beschikt niet over de vereiste vergunningen. Een klant van het opslagbedrijf en de bestuurders daarvan worden daarop meerdere keren verhoord en zijn hiervoor (naast het opslagbedrijf) strafrechtelijk vervolgd. Dit ontlokt aan de klant de opmerking: 'Dit komt op mij over alsof mij wordt verweten dat ik in een taxi ben gestapt zonder de bestuurder te vragen naar zijn rijbewijs'.
- * Bij een recyclingbedrijf verschenen plotsklaps veertig handhavers van verschillende diensten, gewapend en uitgerust met kogelvrije vesten onder leiding van een officier van justitie. De aanwezige medewerkers vroegen zich af wat er aan de hand was en spraken de leiding van het bedrijf hierop aan. Verder lag het werk een hele dag stil. Een belangrijk deel van de administratie werd in beslag genomen en pas een jaar later aan het bedrijf geretourneerd.

Niet zelden gaat dit gepaard met een omvangrijk en sterk eenzijdig strafdossier met nauwelijks relevant bewijsmateriaal, sterker nog ruim 85 procent is puur dossiervulling. Indien het betrokken bedrijf in dergelijke gevallen wordt vervolgd, moet het aanzienlijke kosten maken om zich te verdedigen. Deze kosten staan niet meer in verhouding tot het verwijt dat het bedrijf uiteindelijk wordt gemaakt. Het is helaas niet mogelijk een dergelijke zaak gewoon te laten gaan. Men moet zich verdedigen om een onterechte of onterecht zware veroordeling te voorkomen.

Voor afval- en recyclingbedrijven geldt bovendien dat een veroordeling nadelige gevolgen kan hebben voor de verkrijging of vernieuwing van vergunningen.