

# 16 Aspecten voor vergunningverlening

## 16.1 Inleiding

In 2002 is het rapport 'De verwerking verantwoord' gepubliceerd. Doelstellingen van dat rapport waren onder meer:

- het transparant maken van de processen die binnen een inrichting plaatsvinden, zodat vergunningverleners een adequaat oordeel kunnen geven over de beheersing van de milieurisico's. Tevens biedt deze transparantie adequate handvatten voor handhavers;
- kaderstellend te zijn door duidelijke mengregels vast te stellen en te beschrijven uit welke onderdelen een acceptatie- en verwerkingsbeleid en een systeem voor administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) dienen te bestaan. Hiermee werd beoogd een uniformering tot stand te brengen van de ingediende beschrijvingen door bedrijven, van de beoordelingen door het bevoegd gezag en van de vergunningvoorschriften.

In 2007/2008 is het rapport geëvalueerd. In de evaluatie is vastgesteld dat het rapport in de bestaande vorm slecht toepasbaar is. De doelstellingen van het rapport worden wel door velen onderschreven en er wordt erkend dat de in het rapport uitgewerkte beleidslijnen voor mengen, acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC een rol kunnen vervullen in het behalen van de hiervoor genoemde doelstellingen.

Met het van kracht worden van dit tweede LAP vervalt het rapport 'De verwerking verantwoord' als specifiek beleidsinstrument. Delen van de kaders van het rapport zijn in dit LAP opgenomen, met inachtneming van een aantal aanbevelingen uit de evaluatie.

In dit hoofdstuk worden de onderdelen acceptatie- en verwerkingsbeleid en administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) uitgewerkt. Ook wordt kort aandacht besteed aan de Eural en de vergunningentermijn.

## 16.2 Acceptatie- en verwerkingsbeleid

Afvalstoffen zijn vaak geen eenduidige homogene stromen. De eigenschappen van afvalstoffen zijn onder meer afhankelijk van het proces waarbij de afvalstoffen ontstaan en de samenstelling van de afvalstoffen. De samenstelling bepaalt bijvoorbeeld of er sprake is van een gevaarlijke afvalstof of niet.

Wijzigingen in het aanbod en de samenstelling van afvalstoffen kunnen gevolgen hebben voor de verwerking ervan. De aard van de gevolgen zijn afhankelijk van het specifieke verwerkingsproces. Zo is het verbrandingsproces in een AVI veel minder gevoelig voor wisselingen in aanbod en samenstelling van de afvalstromen dan een regeneratieproces voor minerale olie. Bij laatstgenoemd proces moet bijvoorbeeld worden uitgesloten dat olie wordt ingenomen met een te hoog gehalte aan chloor of PCB's.

Het in een verwerkingsproces inbrengen van een afvalstof die niet in dat proces kan worden verwerkt, kan resulteren in een laagwaardige verwerking van alle afvalstoffen die op dat moment in het proces zijn of worden ingebracht. Ook kunnen ongewenste milieueffecten optreden, zoals emissies naar de lucht of het water.

Om de risico's voor het verwerkingsproces te beheersen, dient een afvalverwerker duidelijk aan te geven welke afvalstoffen wel en niet worden geaccepteerd (acceptatiebeleid) en welke afvalstoffen op welke manier binnen het bedrijf worden verwerkt (verwerkingsbeleid).

Dit acceptatie- en verwerkingsbeleid bevat dus de voorwaarden waaronder afvalstoffen door de verwerker worden geaccepteerd en verwerkt. Met een dergelijk beleid kan de vergunningaanvrager aan de vergunningverlener aantonen dat de risico's van acceptatie en verwerking van afvalstoffen voldoende worden beheerst.

De basis voor dit beleid vormt uiteraard de voorgenomen wijze van verwerking. De aard van de verwerking bepaalt de ingangscriteria van de afvalstoffen en de uitgebreidheid van de waarborgen waarmee het acceptatieproces wordt omkleed.

Ook indien in een inrichting niet zelf afvalstoffen verwerkt is een acceptatiebeleid relevant. Het spreekt voor zich dat in dat geval het verwerkingsbeleid niet aan de orde is. Het acceptatiebeleid zal gebaseerd moeten worden op de voorgenomen vervolgafgiften aan verwerker(s) en in samenhang daarmee de door hen gestelde acceptatiecriteria.

### **Afgeven, accepteren en houder zijn**

De Wet milieubeheer kent het begrip 'accepteren van afvalstoffen' niet. Het Inrichtingen- en vergunningbesluit (Ivb) kent het begrip echter wel en het is ook een normaal begrip in de dagelijks praktijk van afvalverwerking. Het begrip 'accepteren' verschilt wezenlijk van het begrip 'afgeven aan'.

Zoals in hoofdstuk 15 is aangegeven, spreekt het wettelijk kader onder meer van afgeven van afvalstoffen. Bij afgeven ontdoet de houder zich van afvalstoffen en gaat het houderschap van die afvalstoffen over op de ontvanger.

In de praktijk kan het gebeuren dat er wel afgifte heeft plaatsgevonden van de afvalstoffen, omdat een feitelijke/fysieke overdracht heeft plaatsgevonden, maar nog geen acceptatie. Dit is bijvoorbeeld het geval als de afvalstoffen zich in een inzamelmiddel of op het terrein van de inzamelaar of verwerker bevinden en er nog analyses moeten worden uitgevoerd.

Van belang hierbij is, dat als inzamelaar of verwerker de afvalstoffen uiteindelijk niet accepteert, hij wél de houder van de afvalstoffen blijft, omdat de afvalstoffen zich in zijn inzamelmiddel of op zijn terrein bevinden. De houder dient vervolgens zorg te dragen voor een verantwoord beheer van deze afvalstoffen. Afgeven van de afvalstoffen mag dan alleen plaatsvinden aan een persoon die daar krachtens artikel 10.37 van de Wet milieubeheer toe bevoegd is (zie verderop in deze paragraaf).

Het acceptatie- en verwerkingsbeleid dient minimaal de volgende onderdelen te bevatten:

- een omschrijving van alle be- en verwerkingsroutes binnen de inrichting;
- een overzicht van de te accepteren afvalstoffen per be- verwerkingsroute;
- een overzicht van voorstelbare verontreinigingen in afvalstoffen die de verwerking kunnen verstoren. De aanwezigheid van deze verontreinigingen in de te accepteren afvalstoffen moet dus worden uitgesloten en/of er moeten specifieke eisen worden gesteld. In geval van afwaterzuivering dient hierbij aandacht te zijn voor verontreinigingen die voorkomen op de negatieve lijst;
- de vooracceptatieprocedure. Dit betreft een procedure voorafgaand aan de werkelijke afgifte of inname van afvalstoffen, waarin aanbieder en verwerker overleg hebben over de aard en samenstelling van de afvalstoffen, verwerking, kosten, momenten van monsterneming, enz. Het is aan te bevelen dat de betrokkenen in deze vooracceptatieprocedure rekening houden met de mogelijkheid dat aard en samenstelling van de afvalstoffen bij levering niet overeenstemmen met de tijdens de vooracceptatieprocedure aangegeven aard en samenstelling en dat duidelijk wordt aangegeven wat in een dergelijke situatie met de afvalstoffen moet gebeuren (zie verderop in deze paragraaf onder 'Terugleveren van geaccepteerde afvalstoffen');
- de acceptatieprocedure. Dit betreft de procedure voor de werkelijke afgifte of inname van afvalstoffen;
- de monsterneming- en analyseprocedures;
- een overzicht van risicogestuurde procedures. In het algemeen zullen andere procedures gevolgd worden bij onbekende klanten en/of onbekende afvalstromen. Bij bekende stromen van bekende klanten kunnen wellicht onderdelen van deze procedures vervallen.

#### *Terugleveren van afgegeven (niet geaccepteerde) afvalstoffen (10.37 Wet milieubeheer)*

Zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven, is de inzamelaar of verwerker de houder van afvalstoffen geworden op het moment dat de afvalstoffen door de oorspronkelijke houder zijn afgegeven en de afvalstoffen zich bevinden in een inzamelmiddel of op het terrein van de inzamelaar of verwerker.

De kans bestaat dat na deze afgifte blijkt dat de aard en/of samenstelling van de afvalstoffen niet overeenkomt met de eerder opgegeven specificaties en dat de verwerker de afgegeven afvalstoffen daarom niet kan of wil verwerken. De betreffende afvalstoffen mogen dan alleen aan de oorspronkelijke ontdoener worden terug geleverd als die ontdoener krachtens artikel 10.37 van de Wet milieubeheer bevoegd is om afvalstoffen in ontvangst te nemen.

Is de oorspronkelijke ontdoener krachtens artikel 10.37 Wet milieubeheer niet bevoegd om de afvalstoffen terug te nemen, dan moet de verwerker voor de afvalstoffen waarvan hij houder is, maar ze niet kan of wil verwerken, dus een andere verwerker inschakelen die bevoegd is om de afvalstoffen te ontvangen.

Overigens geeft artikel 10.63 van de Wet milieubeheer Gedeputeerde staten de bevoegdheid om ontheffing van artikel 10.37 te verlenen, indien het doelmatig beheer van afvalstoffen zich daartegen niet verzet.

Gelet op het hiervoor staande en de mogelijk daaruit voortvloeiende (extra) kosten, is het voor de inzamelaar en verwerker van belang om in de vooracceptatieprocedure aandacht te besteden aan het hiervoor staande.

### **10.37 Wet milieubeheer**

Afvalstoffen mogen alleen worden afgegeven aan een persoon die krachtens artikel 10.37 van de Wet milieubeheer bevoegd is om die afvalstoffen te ontvangen.

Niet geaccepteerde afvalstoffen mogen niet worden teruggegeven (afgegeven) aan de oorspronkelijke ontdoener, tenzij de oorspronkelijke ontdoener daartoe bevoegd is omdat voldaan is aan één van de onderdelen van artikel 10.37, tweede lid van de Wet milieubeheer.

### **16.3 Administratieve organisatie en Interne controle (AO/IC)**

Een systeem voor administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) vertoont gelijkenis met een zorgsysteem. Het doel van de AO/IC is om door technische, administratieve en organisatorische maatregelen een systematische aandacht voor de beheersing van de relevante processen binnen een bedrijf te waarborgen en daarmee de risico's binnen de bedrijfsvoering te minimaliseren. De omvang en de inhoud van de AO/IC is daarmee afhankelijk van de aard van de risico's van het betreffende bedrijfsproces. Indien bijvoorbeeld een bedrijf geen be/verwerkingsprocessen heeft, maar alleen sorteert en samenvoegt voor opslag, zal wellicht een minder omvangrijk AO/IC noodzakelijk zijn. Overigens moet bij risico's niet alleen worden gedacht aan milieuhygiënische risico's, maar ook aan informatietechnische risico's. Dergelijke risico's hebben betrekking op het onjuist of onvolledig vastleggen van informatie, waardoor er onvoldoende sturing kan plaatsvinden van de processen en (keten)handhaving wordt bemoeilijkt.

Een systeem voor AO/IC dient minimaal onderstaande elementen te bevatten:

- een risicoanalyse gericht op milieuhygiënische en informatietechnische risico's;
- een beoordeling van de kritische momenten in het be- en verwerkingsproces;
- een beschrijving van de meet- en registratiepunten;
- de wijze van monitoring (onder meer stromenbalansen);
- een beschrijving van de administratieve organisatie (stoffen-, proces en financiële administratie en de relatie daartussen);
- interne controle maatregelen (preventief en repressief).

## 16.4 Leidraden voor acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC

### 16.4.1 Leidraden

In de vorige paragrafen is aangegeven welke elementen minimaal onderdeel moeten uitmaken van het acceptatie- en verwerkingsbeleid en de administratieve organisatie en interne controle. Uit het oogpunt van uniformering van vergunningaanvragen en –beoordelingen, zijn in de LAP-achtergrondinformatie twee leidraden opgenomen.

In deze leidraden is uitgewerkt welke elementen binnen het acceptatie- en verwerkingsbeleid en het AO/IC beleid van belang zijn en moeten worden opgenomen in een vergunningaanvraag. Op die manier heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om te beoordelen in hoeverre sprake is van een doelmatig beheer van afvalstoffen.

De leidraden zijn niet het enige instrument om te beoordelen of sprake is van een ontvankelijke vergunningaanvraag. Zo is voor stortplaatsen ook het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen van toepassing, waarin onder meer de Europese Beschikking aanvaarding afvalstoffen op stortplaatsen is geïmplementeerd. Voor IPPC bedrijven moet rekening worden met de relevante BBT documenten, zoals voor afvalbehandeling en afvalverbranding.

### 16.4.2 Afwijken van de leidraden en maatwerk door bevoegd gezag

De leidraden hebben een generiek karakter en dienen te worden gezien als doel bepalingen. Ze vormen een kader en bevatten slechts criteria op hoofdlijnen, waaraan de aanvraag inhoudelijk worden getoetst. De vergunningaanvrager heeft derhalve voldoende vrijheid om bedrijfsspecifieke beschrijvingen in te dienen, waarbij bijvoorbeeld kan worden aangesloten bij bestaande in werking zijnde zorgsystemen.

Met dit tweede LAP is het rapport 'De verwerking verantwoord' weliswaar vervallen, maar het kan nog wel als achtergrondinformatie worden gebruikt. In het rapport zijn namelijk concrete aanwijzingen en voorbeelden opgenomen hoe invulling kan worden gegeven aan de gevraagde beschrijvingen.

Zoals eerder is aangegeven, dient de vergunningaanvrager in het kader van de AO/IC een risicoanalyse uit te voeren. De aanvrager kan daarmee aantonen dat bepaalde risico's niet aanwezig zijn gezien het specifieke proces of dat de risico's al op een andere wijze zijn beheerst, bijvoorbeeld door een al in werking zijnd zorgsysteem. Daarmee kan worden aangetoond dat wordt voldaan aan de doelen die worden beoogd met de leidraden. In dat geval kan het bevoegd gezag maatwerk leveren en onderbouwd besluiten dat nadere informatie niet nodig is om een beoordeling uit te kunnen voeren van de aanvraag.

### 16.4.3 Geen striktere regels voor uniformering vergunningbeoordeling

De leidraden bieden veel ruimte en vrijheid aan vergunningaanvragers en aan het bevoegd gezag bij het beoordelen van een aanvraag. Deze vrijheden kunnen echter een uniformering binnen een branche of tussen provinciale bevoegde gezagen in de weg staan. Een strikter regelpakket met minder vrijheidsgraden voor bevoegd gezag en aanvragers is echter niet wenselijk.

Het kan voorkomen dat onderdelen van de leidraad stelselmatig niet van toepassing zijn op een branche. In dat geval mag aan de hand van een risicoanalyse in overleg tussen branchevertegenwoordigers en de bevoegde gezagen een branchespecifieke uitwerking worden overeengekomen. Branchespecifieke instrumenten bieden daarnaast een mogelijkheid om te komen tot een uniformering van de aanvraag en beoordeling. Indien afgestemde branchespecifieke documenten beschikbaar komen zullen deze worden opgenomen in het achtergronddocument van het LAP. Uiteraard mag een branchespecifieke uitwerking niet strijdig zijn met het wettelijk kader, dus artikel 10.37 Wet milieubeheer blijft gewoon van kracht.

Naast een uniformering van de beoordeling van de vergunningaanvraag, beoogde het rapport 'De verwerking verantwoord' ook een uniformering van de vergunningvoorwaarden tot stand te brengen. In de praktijk is gebleken dat de bevoegde gezagen geen gebruik maakten van de voorschriften uit het

rapport, maar wel gebruik maakten van het IPO kaderstellend document Afval. Mede hierom wordt in dit LAP geen uitwerking meer opgenomen van uniforme vergunningvoorschriften.

Wel blijft het in het kader van doelmatigheid en het effectief toezicht uit kunnen oefenen van belang dat door voorschriften in de vergunning zeker wordt gesteld dat de vergunninghouder ook daadwerkelijk werkt volgens de ingediende procedures. De bevoegde gezagen dienen hier dan ook zorg voor te dragen. Hiermee wordt tevens zeker gesteld dat door het bedrijf gewenste afwijkingen van de in de vergunning vastgelegde procedures pas dan kunnen plaatsvinden nadat, in geval een mededeling of melding niet toereikend wordt geacht, de vergunning is gewijzigd.

#### **16.4.4 Reikwijdte**

Het acceptatie- en verwerkingsbeleid uit het rapport 'De verwerking verantwoord' gold voor alle afvalverwerkende bedrijven. Het AO/IC-beleid uit dat rapport gold alleen voor bedrijven die gevaarlijk afval verwerkten, havenontvangstinstallaties (HOI's) en inrichtingen die ook onder het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (Baga) een dergelijke beschrijving moesten indienen.

In dit tweede LAP is er voor gekozen om nadrukkelijker aan te sluiten bij het Inrichtingen en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb). Inrichtingen die afval be- of verwerken vallen onder categorie 28 van het Ivb. Op grond van artikel 5.11 van het Ivb is nu reeds voorgeschreven dat bedrijven die vallen onder categorie 28.4 en 28.5 (bijlage 1 van het Ivb) bij de vergunningaanvraag aanvullende informatie dienen aan te leveren, onder meer een beschrijving van de acceptatie- en controleprocedures van de inkomende afvalstoffen.

De leidraden acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC zijn daarom alleen van toepassing op vergunningaanvragen voor categorie 28.4 en 28.5 (bijlage 1 van het Ivb) inrichtingen, met uitzondering van aanvragen die betrekking hebben op:

- inrichtingen voor het bewerken, verwerken of vernietigen van autowrakken. De leidraad wordt daarvoor niet nodig geacht gezien de bestaande bepalingen in het Besluit beheer autowrakken;
- stortplaatsen. Voor deze inrichtingen gelden de bepalingen uit het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en niet de leidraad AV. De leidraad AO/IC is enkel van toepassing op stortplaatsen die gevaarlijk afval accepteren. Als een stortplaats zowel gevaarlijk als niet gevaarlijk afval accepteert, is de leidraad AO/IC van toepassing op de hele inrichting.
- inrichtingen waarvoor algemene regels gelden op grond van artikel 8.40 Wet milieubeheer.

Het aansluiten bij de Ivb categorieën heeft de volgende consequenties:

1. de leidraden behoeven alleen te worden toegepast op de milieuhygiënisch meest risicovolle afvalverwerkende bedrijven welke onder provinciaal bevoegd gezag vallen. De minder risicovolle bedrijven (onder meer de uitzonderingen in 28.7, 28.8 en 28.9 Bijlage 1 Ivb) hoeven niet te voldoen aan de leidraden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de tijdens het eerste LAP geuite bezwaren over de te grote reikwijdte van het rapport 'de verwerking verantwoord' en, daarmee samenhangend, de inzet van een te zwaar instrument.
2. ook inrichtingen in categorie 28.4 en 28.5 die niet gevaarlijk afval verwerken, moeten voldoen aan de leidraad AO/IC.

Dit is gerechtvaardigd, omdat volgens de systematiek van het Ivb de bedrijven die vallen onder provinciaal bevoegd gezag, complexere bedrijven met een milieuhygiënisch relevant risicoprofiel zijn. Ook als sprake is van niet gevaarlijke afvalstoffen kunnen er risico's aan de verwerking zijn verbonden. Bovendien is het grootste deel van de afvalstoffen die in Nederland ontstaan niet gevaarlijk. Verder wordt in de huidige bestaande verplichtingen tot het aanleveren van extra informatie op grond van artikel 5.11 van het Ivb ook geen onderscheid gemaakt tussen gevaarlijke en niet gevaarlijke afvalstoffen.

#### **16.4.5 Grondslag**

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, wordt het van toepassing verklaren van de leidraden voor acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC beperkt tot de categorieën 28.4 en 28.5 van het Ivb.

Op grond van artikel 5.11 van het Ivb moeten dergelijke inrichtingen reeds extra informatie aanleveren over de wijze van beheer van afvalstoffen.

De in het Ivb gebruikte terminologie (procedures voor acceptatie, interne controle, administratie) vertoont weliswaar veel overeenkomsten met de LAP-begrippen acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC, maar omvat mogelijk niet de gehele breedte van wat met de leidraden wordt beoogd. Daarom zal gedurende de planperiode van dit tweede LAP worden bezien of het Ivb in lijn moet worden gebracht met de momenteel gebruikte terminologie.

Naast artikel 5.11 van het Ivb kan in artikel 10.5 van de Wet milieubeheer eveneens een grondslag worden gevonden voor het van toepassing verklaren van de leidraden acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC. Artikel 10.5 Wm stelt namelijk dat bij het vaststellen van het LAP, in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen, het is vereist dat een effectief toezicht op het beheer van de afvalstoffen mogelijk is en dat afvalstoffen efficiënt en effectief worden verwijderd, in lijn met de voorkeursvolgorde van artikel 10.4 van de Wet milieubeheer. Het acceptatie- en verwerkingsbeleid speelt een rol om een effectief en efficiënt beheer van de afvalstoffen veilig te stellen en AO/IC speelt een rol bij het mogelijk maken van effectief toezicht.

## 16.5 Overige vergunningsaspecten

### 16.5.1 Vergunningstermijn

In het verleden is besloten om Wet milieubeheer vergunningen voor de in het Inrichtingen en vergunningbesluit (IVB) genoemde afvalbe- en -verwerkende inrichtingen waarvoor de provincie het bevoegd gezag is, af te geven voor maximaal tien jaar.

Zoals in paragraaf 11.4.2 is aangegeven, is het ministerie van VROM voorstander van het schrappen van de vergunning voor bepaalde termijn. Er zal worden begonnen met het aanpassen van de betreffende wetgeving op dit punt. Als die wetgeving is aangepast, kunnen afvalbe- en -verwerkende inrichtingen daarna een vergunning voor onbepaalde tijd krijgen.

### 16.5.2 Eural

De Europese afvalstoffenlijst (Eural) is op 8 mei 2002 in werking getreden. In de Eural worden circa 800 afvalstoffen benoemd en voorzien van afvalstofcodes. Tevens wordt aangegeven wanneer een afvalstof gevaarlijk is. Met de Eural is het onderscheid tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen in de hele Europese Unie geharmoniseerd. Het is dan ook de bedoeling dat de Eural door iedereen wordt gebruikt die met afvalstoffen te maken heeft, zoals primaire ontdoeners (bedrijven), afvalbe- en -verwerkende bedrijven, overheden en toezichthoudende instanties.

Bij de implementatie van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen zal het gebruik van de Eural in het wettelijk instrumentarium worden vastgelegd.

In 2008 heeft de Europese Commissie het initiatief genomen om te bezien of de Eural moet worden aangepast. In de loop van 2009 zal hier duidelijkheid over ontstaan.