



16 Aspecten voor vergunningverlening

16.1 Inleiding

Met het in werking treden van het tweede LAP eind 2009 is het rapport 'De verwerking verantwoord' vervallen. Delen van de kaders van het rapport zijn in dit LAP opgenomen, met inachtneming van een aantal aanbevelingen uit de evaluatie. Ook is de uitleg van het begrip 'acceptatie' gewijzigd ten opzichte van de tekst in 'De Verwerking Verantwoord'.

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 zijn door duidelijke mengregels vast te stellen en te beschrijven uit welke onderdelen een acceptatie- en verwerkingsbeleid (AV) 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.

In dit hoofdstuk worden de onderdelen acceptatie- en verwerkingsbeleid (AV) 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

Afalstoffen 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 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 moeten worden gebaseerd op de voorgenomen vervolgafgiften aan verwerkers en in samenhang daarmee de door hen gestelde acceptatiecriteria.

Afgeven, accepteren en houden zijn

De Wet milieubeheer kent het begrip 'accepteren van afvalstoffen' niet. Het is echter wel een normaal begrip in de dagelijkse 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 op het terrein van de inzamelaar of verwerker bevinden en er nog analyses moeten worden uitgevoerd.

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

- een omschrijving van alle verwerkingsroutes binnen de inrichting;
- een overzicht van de te accepteren afvalstoffen (indien van toepassing) per 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 afvalwaterzuivering 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 afgegeven (niet geaccepteerde) afvalstoffen');

- de acceptatieprocedure. Dit betreft de procedure rondom de fysieke overdracht van afvalstoffen van de ontdoener naar de ontvangende inrichting;
- 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.

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 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 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 van de administratieve organisatie en interne controle. Uit het oogpunt van uniformering van vergunningaanvragen en -beoordelingen, zijn in de LAP-achtergrondinformatie een leidraad Acceptatie- en verwerkingsbeleid en een leidraad AO/IC opgenomen.

In deze leidraden is uitgewerkt welke elementen binnen het acceptatie- en verwerkingsbeleid en de AO/IC 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 wordt 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 de daarin genoemde concrete aanwijzingen en voorbeelden kunnen nog wel een hulpmiddel zijn bij het geven van de gevraagde beschrijvingen, zolang dit niet in strijd is met dit LAP.

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 het Besluit omgevingsrecht (Bor) en voorheen bij het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer (Ivb). Inrichtingen die afval verwerken vallen onder categorie 28 van het Bor. Op grond van artikel 4.7 van de Regeling omgevingsrecht (Mor) is nu reeds voorgeschreven dat bedrijven die vallen onder categorie 28.4 en 28.5 (bijlage 1 van het Bor) 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 Bor) inrichtingen, met uitzondering van aanvragen die betrekking hebben op:

- inrichtingen die op grond van het gestelde in categorie 28.7, 28.8 en 28.9 (bijlage I van het Bor) voor de toepassing van onderdeel 28.4 buiten beschouwing blijven.
- inrichtingen voor het verwerken of vernietigen van autowrakken. De leidraad wordt daarvoor niet nodig geacht gelet op de bestaande bepalingen in het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- stortplaatsen. Voor deze inrichtingen gelden de bepalingen uit het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en niet de leidraad AV. De leidraad AO/IC is wel van toepassing.
- inrichtingen waarvoor algemene regels gelden op grond van artikel 8.40 Wet milieubeheer.

Het aansluiten bij de Bor-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 van bijlage 1 van het Bor) 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 4.7 van de Mor ook geen onderscheid gemaakt tussen gevaarlijke en niet gevaarlijke afvalstoffen.

In het Besluit inzamelen afvalstoffen wordt vereist dat een beschrijving van de procedures van acceptatie, administratieve organisatie en interne controle van de ingezamelde afvalstoffen, onderdeel uitmaakt van de aanvraag voor een inzamelvergunning. Voor deze beschrijving dient gebruik te worden gemaakt van de leidraden AV en AO/IC in het achtergrond document van het tweede LAP.

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 4.7 van de Mor moeten dergelijke inrichtingen reeds extra informatie aanleveren over de wijze van beheer van afvalstoffen.

De in de Mor gebruikte terminologie (procedures voor acceptatie, controle) 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 hoe lijn kan worden gebracht in de momenteel gebruikte terminologie.

Naast artikel 4.7 van de Mor 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 beheerd, in lijn met de afvalhiërarchie. 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 *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), afvalverwerkende bedrijven, overheden en toezichthoudende instanties.



In 2008 heeft de Europese Commissie het initiatief genomen om te bezien of de Eural moet worden aangepast. Naar verwachting zal hierover in de loop van 2014 duidelijkheid ontstaan.

16.5.2 *Recycling als minimumstandaard in praktijk niet mogelijk*

Voor een aantal afvalstromen is recycling vrijwel altijd mogelijk en daarom ook als minimumstandaard opgenomen, maar kunnen in uitzonderlijke gevallen specifieke partijen zo vervuild of zijn dat recycling toch niet mogelijk ofwel extreem duur is. In de betreffende sectorplannen¹ bevat de minimumstandaard dan ook een afwijkingsmogelijkheid.

In beginsel dient van geval tot geval beoordeeld te worden of partijen inderdaad niet voor recycling geschikt zijn. Het bevoegd gezag verbindt aan vergunningen voorschriften teneinde te borgen dat dit op een zorgvuldige wijze wordt getoetst en geregistreerd.

Als vuistregel kan worden aangenomen dat een afvalstroom niet voor recycling geschikt is wanneer de vergunninghouder verklaringen kan overleggen van bedrijven waarvan mag worden aangenomen dat zij de betreffende afvalstroom in het algemeen kunnen recyclen, waaruit blijkt dat zij de betreffende partijen niet voor recycling kan accepteren met de reden hiervan, danwel dat recycling de aanbieder meer kost dan € 175,- per ton. Indien er meerdere bedrijven in Nederland actief zijn die het betreffende afval kunnen recyclen, is het voldoende bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.

1 Concreet betreft het hier de plannen 3, 4, 5, 11, 16, 31, 41, 52 en 84