



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Evaluatie 'De verwerking verantwoord'

Vogelezang-Stoute, E.M.; van der Grijp, N.M.; de Boer, J.; Oosterhuis, F.H.

Publication date

2008

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Vogelezang-Stoute, E. M., van der Grijp, N. M., de Boer, J., & Oosterhuis, F. H. (2008). *Evaluatie 'De verwerking verantwoord'*. (STEM publicatie; No. 2008/1). STEM. http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl/Download/Downloads_GetFileM.aspx?id=44673

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

EVALUATIE 'DE VERWERKING VERANTWOORD'

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING
(STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

Mw. dr. E.M. Vogelezang-Stoute

Mw. mr. N.M. van der Grijp

Dhr. dr. J. de Boer

Dhr. drs. F.H. Oosterhuis

STEM publicatie 2008/1

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

september 2008

110643/CE8/0J3/000360

STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2008, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het vierjarig onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland.
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport.
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving.
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later.
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek.
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving.
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen.
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel.
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid.
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor.
- 2006/4: Evaluatie Kernenergiwet.
- 2006/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 3: buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland.
- 2007/1: Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn; implementatie, interpretatie en toepassing.

- 2007/2: Evaluatie Wet handhavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer.
- 2007/3: Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor.
- 2007/4: Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels.
- 2007/5: De burger als consument van het milieu; een vergelijking naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht.

Verdere informatie is te vinden op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl. Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

Inhoud

Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Nadere typering van DVV	14
1.3 Onderzoeksvragen	15
1.4 Opzet en fasering van het onderzoek	15
1.5 Begeleidingscommissie	17
1.6 Indeling van het rapport	17
Deel A Juridische analyse	19
2 De inhoud van DVV vanuit juridisch-bestuurlijk perspectief	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Doelen van DVV	21
2.3 Uitgangspunten	22
2.4 Knelpunten volgens DVV	24
2.5 Reikwijdte	24
2.6 De aard van de bepalingen in DVV	25
2.7 Afwijkingmogelijkheden en maatwerk op basis van DVV	26
2.8 De aanbevelingen uit DVV	29
2.9 Conclusies	30
3 De status van DVV en de afstemming met nationale regelgeving	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Aanleiding en totstandkoming van DVV	32
3.3 DVV als beleidsdocument	33
3.4 Beleidsregels, richtlijnen en planbepalingen	33
3.5 DVV en het LAP	36
3.6 DVV en het rapport 'Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen'	40
3.7 De verankering van DVV in de nationale regelgeving	42
3.7.1 Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer	42
3.7.2 Het besluit inzamelen afvalstoffen	43
3.7.3 Het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen	44
3.7.4 De 'Regeling scheiden en gescheiden houden' en mengvoorschriften in DVV	45
3.7.5 De regeling aanwijzing BBT-documenten, DVV en het rapport 'Verwerking waterfractie'	47
3.7.6 Een basis voor DVV in het Activiteitenbesluit?	48
3.8 DVV in de jurisprudentie	52
3.9 Het acceptatiebeleid uit DVV en art. 10.37 Wm	53
3.9.1 Inleiding	53

3.9.2	De afgifteregeling in de Wm	55
3.9.3	Het acceptatiebeleid en art. 10.37 Wm in verband met de 'Probo Koala'	55
3.9.4	Wetsgeschiedenis en systeem van de wettelijke regeling	57
3.9.5	Conclusie	59
3.10	De afstemming tussen de Wm en de Wvo: vergunningverlening en samenwerking bevoegde gezagen	60
3.11	Overzicht van conclusies over de status van DVV en de afstemming met nationale regelgeving	62
4	De Europeesrechtelijke kaders voor de onderwerpen uit DVV	65
4.1	Inleiding	65
4.2	Het Europeesrechtelijke afvalstoffenkader: de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen	65
4.2.1	De huidige kaderrichtlijn afvalstoffen en de registratie- en vergunningplicht voor afvalstoffen	66
4.2.2	De nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen	67
4.2.3	De Kaderrichtlijn afvalstoffen en de afbakening met de IPPC-richtlijn	68
4.2.4	De Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen en de regels voor het mengen	69
4.2.5	Overzicht conclusies Europeesrechtelijk afvalstoffenkader	72
4.3	De IPPC-richtlijn en de BREF afvalbehandeling	73
4.3.1	De IPPC-richtlijn: doelen, instrumenten en verhouding tot andere richtlijnen	73
4.3.2	IPPC en BREFs in de Nederlandse wet- en regelgeving	78
4.3.3	Nieuwe ontwikkelingen: de lopende herziening van de IPPC-richtlijn	81
4.3.4	De BREF Afvalbehandeling	85
4.3.5	Vergelijking BREF afvalbehandeling - DVV	92
4.3.6	Samenvattende conclusies en aanbevelingen BREF-DVV	95
	Deel B Beleidsmatige analyse	97
5	Praktijkervaringen met DVV	99
5.1	Inleiding	99
5.2	Ervaringen van overheden en bedrijven met DVV	100
5.3	Categorisering van opties ter verbetering	107
5.4	De opties ter discussie	110
5.5	Conclusies	112
6	Conclusies en aanbevelingen	113
6.1	Inleiding	113
6.2	Conclusies juridische analyse	113
6.3	Conclusies beleidsmatige analyse	120
6.4	Aanbevelingen	122
Bijlage 1	Vragenlijst interviews Evaluatie De Verwerking Verantwoord	125
Bijlage 2	Inventarisatie: het Activiteitenbesluit en activiteiten met afvalstoffen	127

Bijlage 3	DVV in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State	131
Bijlage 4	Vergelijking BREF Afhandeling - DVV: administratieve en organisatorische BBT in de BREF Afvalbehandeling en wijze van behandeling in DVV	139
Bijlage 5	Verslag workshop Evaluatie DVV	143

Colofon

Gebruikte afkortingen

A&V	Acceptatie en Verwerking
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
amvb	Algemene maatregel van bestuur
AO/IC	Administratieve Organisatie / Interne Controle
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Baga	Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen
BIA	Besluit inzamelen afvalstoffen
BBT	Beste beschikbare technieken
BMA	Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen
BRBS	Branchevereniging Recycling Breken en Sorteren
BREF	Best Available Techniques reference document
DVV	De Verwerking Verantwoord
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
HOI	Havenontvangstinstallatie
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
Ivb	Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer
LAP	Landelijk afvalbeheerplan
MRF	Metaal Recycling Federatie
RSGH	Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen
RWS	Rijkswaterstaat
VA	Vereniging Afvalbedrijven
VOMS	Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening ten behoeve van de Scheepvaart
Wm	Wet milieubeheer
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Samenvatting

Het rapport 'De Verwerking Verantwoord' (DVV) is in 2002 uitgebracht door een speciale werkgroep ingesteld op initiatief van de ministers van V&W, VROM en Justitie. DVV bevat een uitwerking van eerder gedane aanbevelingen in rapportages van de Commissie Havenontvangstinstallaties en de Inspectie Milieuhygiëne uit 1998. Inmiddels is er ruim vijf jaar ervaring opgedaan met het toepassen van DVV. Aangezien er diverse knelpunten zouden optreden bij de toepassing van het instrument, heeft het ministerie van VROM het wenselijk geacht om DVV te evalueren.

Aan het onderzoek is de volgende onderzoeksvraag ten grondslag gelegd:

In hoeverre draagt het beleid zoals neergelegd in het rapport 'De verwerking verantwoord' bij aan een adequate en transparante inzameling, be- en verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen en welke opties zijn er ter verbetering?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is het onderzoek in drie fasen gesplitst, namelijk een juridische analyse, een beleidsmatige analyse en een integrerend deel.

De juridische analyse heeft zich gericht op de vraag in hoeverre de beleidsrichtlijnen in het rapport DVV in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde wettelijke regels (incl. Europese regelgeving), voorschriften en beleidsdocumenten. Bij de analyse is gebruik gemaakt van relevante beleidsdocumenten, wet- en regelgeving op nationaal en Europees niveau, jurisprudentie en literatuur.

De beleidsmatige analyse heeft zich gericht op de vraag in hoeverre de uitvoering van DVV in de praktijk beantwoordt aan de gestelde beleidsdoelen en op de rol die DVV speelt in processen van vergunningverlening en –handhaving. De analyse heeft plaatsgevonden aan de hand van beleidsdocumenten en acht groepsinterviews met direct betrokkenen over de praktijkervaringen met DVV. Doel van de groepsinterviews is geweest om inzicht te verkrijgen in de ervaringen met DVV, de eventuele knelpunten die zich voordoen en de opties ter verbetering.

Ten behoeve van het integrerend deel is een workshop georganiseerd met 25 deelnemers van overheden en bedrijven. Doel van de workshop is geweest om te verkennen hoe de uitwerking en toepassing van DVV kunnen worden verbeterd waarbij rekening wordt gehouden met de veranderende beleidscontext.

In het onderzoek is geconcludeerd dat DVV op zich een goed beleidsinstrument is dat een bijdrage kan leveren aan een adequate en transparante inzameling, be- en verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen. Echter de uitwerking en toepassing ervan laten te wensen over. Dit heeft te maken met juridische onduidelijkheden en met het feit dat er schakels in het toepassingstraject ontbreken waardoor de door het beleid gewenste grotere uniformiteit en beter passend maatwerk niet altijd worden bereikt.

Ter verbetering van de uitwerking en toepassing van DVV zijn een revisie en update van DVV nodig, bestaande uit de volgende elementen.

1. *Wegnemen van juridische onduidelijkheden*

De wettelijke basis van DVV heeft versterking en het bepaalde over de reikwijdte en het toepassingsgebied van DVV heeft meer consistentie nodig. Voorts is een betere afstemming nodig van DVV met andere regelgeving en beleid, waaronder het Activiteitenbesluit en het LAP.

2. *Rekening houden met de veranderende beleidscontext*

Het is belangrijk om bij het vormgeven van het instrument DVV rekening te houden met de veranderende beleids- en regelgevingscontext, zoals de op handen zijnde Europeesrechtelijke wijzigingen van de criteria voor het mengen en de tweede tranche van het Activiteitenbesluit.

3. *DVV toegankelijk, helder en eenduidig opschrijven*

Er kan veel winst worden geboekt door DVV meer toegankelijk, helder en eenduidig op te schrijven en de administratieve verplichtingen op te schonen.

4. *DVV verder uitwerken per branche en/of afvalverwerkende activiteit*

Er is behoefte bij overheden en bedrijven aan uitwerkingen van DVV per branche en/of afvalverwerkende activiteit die een bedrijf bij voorkeur eenvoudig op de eigen situatie kan toespitsen.

5. *DVV laten aanhaken bij elementen uit administratieve en/of zorgsystemen*

De aansluiting van DVV op binnen bedrijven gebruikelijke administratieve processen en zorgsystemen kan worden verbeterd door procedures en gegevens daaruit als bouwstenen te gebruiken voor de uitwerking van DVV. Daartoe moet nader worden onderzocht op welke manier zorgsystemen als informatiebron kunnen worden gebruikt.

6. *DVV afstemmen op de BREF Afvalbehandeling*

Het is verstandig om DVV inhoudelijk meer af te stemmen op de administratieve en organisatorische BBT van de BREF Afvalbehandeling, bijvoorbeeld over acceptatie en monsterneming.

7. *Beter communiceren met uitvoerende overheden en bedrijven*

Het is van belang dat de centrale overheid meer aandacht besteedt aan het communiceren met de uitvoerende overheden en met de bedrijven over het hoe en waarom van het instrument.

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1

INLEIDING

Al zeker 2500 jaar¹ houden overheden zich bezig met het beheersen van afvalstromen en de bescherming van de bevolking tegen de nadelige gevolgen van ongecontroleerde afvalverwijdering. Sinds de Industriële Revolutie van de 19^e eeuw is afval evenwel sterk van chemische samenstelling veranderd en in de loop van de 20^e eeuw zijn de problemen met afval ook steeds grootschaliger geworden. Diverse landen, waaronder Nederland, werden omstreeks 1980 met de gevolgen van deze ontwikkelingen geconfronteerd, toen de gevaren van ongecontroleerde stortplaatsen aan het licht kwamen (Love Canal, Lekkerkerk). Sindsdien is meer inzicht verkregen in de effecten van stoffen in het milieu en in technieken om de problemen te beheersen. Dit heeft in verschillende landen geleid tot de invoering van meer gedetailleerde regulering, met inbegrip van administratieve systemen, en tot professionalisering van de betrokken bedrijven. Het is tegen deze, in enkele zinnen geschetste, achtergrond dat de publicatie van het rapport De Verwerking Verantwoord (DVV) kan worden geplaatst dat in dit evaluatieonderzoek centraal staat.

DVV is in 2002 uitgebracht door een speciale werkgroep ingesteld op initiatief van de ministers van V&W, VROM en Justitie. DVV bevat een uitwerking van eerder gedane aanbevelingen in rapportages van de Commissie Havenontvangstinstallaties en de Inspectie Milieuhygiëne uit 1998.² De aanleiding tot deze rapportages was een groot milieuschandaal uit de Nederlandse geschiedenis, de Tank Cleaning Rotterdam (TCR) affaire. Dit betrof een afvalinzamelend en -verwerkend bedrijf dat de functie van havenontvangstinstallatie (HOI) kreeg en dat, onder meer, grootschalig en moedwillig gevaarlijk afval in de Rotterdamse haven loosde. DVV is evenwel niet alleen voor activiteiten met "criminogene" afvalstromen bedoeld, maar voor de hele afvalverwerkende sector. Kort gezegd beoogt DVV richtlijnen te geven voor de formulering van vergunningvoorschriften en het opzetten van bedrijfsinterne administratieve controlesystemen voor afvalverwerkende bedrijven. Het gaat er

¹ Omstreeks 500 v. Chr. vond de eerste gedocumenteerde afvalinzameling plaats in Athene. Zie: P. Rushbrook (2006). Developments in management and technology of waste reduction and disposal. In: Annals of New York Academy of Sciences, nr. 1076, pp. 486-497.

² Commissie Havenontvangstinstallaties (1998). HOI's: zaken doen en laten!, en Inspectie Milieuhygiëne i.s.m. Rijkswaterstaat, provincies en VROM (1998). Gevaarlijk afval verwerkende bedrijven onder de aandacht.

daarbij om de zogenoemde 'black box' van processen van afvalverwerking bij bedrijven transparant en controleerbaar te maken.

Inmiddels is er ruim vijf jaar ervaring opgedaan met het toepassen van DVV. Aangezien er diverse knelpunten zouden optreden bij de toepassing van het instrument, heeft het ministerie van VROM het wenselijk geacht om DVV te evalueren. Aanvankelijk was de behoefte tot evaluatie vooral ingegeven door bezwaren van de afvalverwerkende sector over de reikwijdte van DVV en de relatief strikte toepassing van de richtlijnen door de provincies. Ook de werkgroep afvalbeheer van het IPO heeft diverse keren aangegeven een evaluatie noodzakelijk te vinden. Dit werd o.a. ingegeven door problemen met de reikwijdte en de invulling van het mogelijke maatwerk ('zwaarte' van het instrument voor met name kleine/eenvoudige bedrijven).

Vervolgens heeft het incident met het gifschip de 'Probo Koala' de wens DVV te evalueren een extra dimensie gegeven. Vooral hetgeen in DVV is beschreven omtrent de acceptatie van afvalstoffen zou in de praktijk tot misverstanden hebben geleid als gevolg van onduidelijkheid in de afstemming met de Wet milieubeheer (Wm) en met name artikel 10.37 van de Wm. De evaluatie dient derhalve niet alleen te zijn gericht op het procesmatige deel van DVV, zoals oorspronkelijk de bedoeling was, maar ook op de juridische status en inhoud ervan.

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 1.2 geeft een nadere typering van het instrument DVV. Paragraaf 1.3 bevat de onderzoeksvragen. Paragraaf 1.4 licht de onderzoeksopzet en -fasering toe. Paragraaf 1.5 noemt de leden van de begeleidingscommissie. Paragraaf 1.6 geeft de indeling van het rapport aan.

1.2

NADERE TYPERING VAN DVV

Het beleidsdoel dat het ministerie van VROM met DVV wil bereiken is een adequate en transparante wijze van inzameling en be-/verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen. Om dit doel te bereiken geeft DVV richtlijnen voor:

- Het (niet)-mengen van afvalstoffen.
- Het acceptatie- en verwerkingsbeleid (A&V).
- De administratieve organisatie en interne controle (AO/IC).

Het rapport DVV heeft meerdere geadresseerden en functies. Ten eerste beoogt DVV aan vergunningverleners richtlijnen te verschaffen over de invulling van vergunningvoorschriften. Ten tweede wil DVV handhavers ondersteunen door de handhaafbaarheid van vergunningvoorschriften te verbeteren. Ten derde beoogt DVV bedrijven handvatten te geven voor het opzetten van bedrijfsinterne controlesystemen.

Met het inzetten van DVV verwachtte het ministerie van VROM een verbetering van de informatiestromen tot stand te kunnen brengen waardoor de procedurele en inhoudelijke afstemming op verschillende niveaus zou kunnen worden bevorderd. Het gaat daarbij om informatiestromen tussen overheden onderling, tussen overheden en bedrijven, maar ook om de stromen binnen overheden en binnen bedrijven. Het uiteindelijke doel daarvan is het openen van de 'black box' van de processen zoals die bij de afvalverwerkende bedrijven plaatsvinden. Met behulp van DVV zou duidelijk moeten worden wat er nu daadwerkelijk bij de bedrijven gebeurt, zowel op procestechnisch als administratief gebied. De in DVV

beschreven procedures zouden dit voor het bevoegd gezag inzichtelijk en controleerbaar moeten maken.

1.3

ONDERZOEKSVRAGEN

Ter nadere inkadering van de evaluatie van DVV heeft dhr. Van Zwieten (VROM-DGM/SAS), in overleg met diverse betrokkenen, de notitie 'Evaluatie De Verwerking Verantwoord' opgesteld. Uit deze notitie kan worden geconcludeerd dat het ministerie een evaluatie beoogt van de kwaliteit van het instrument gelet op het beleidsdoel van een adequaat en transparant afvalbeleid, met als belangrijke aandachtspunten:

- Een passende juridische vormgeving;
- Een effectieve uitvoering die geen ongewenste mechanismen creëert, en
- Een efficiënte uitvoering via een proces zonder knelpunten.

Daaruit kan de volgende centrale onderzoeksvraag worden afgeleid:

In hoeverre draagt het beleid zoals neergelegd in het rapport 'De verwerking verantwoord' bij aan een adequate en transparante inzameling, be- en verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen en welke opties zijn er ter verbetering?

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- In hoeverre zijn de richtlijnen in het rapport DVV in overeenstemming met de van toepassing zijnde wettelijke regels (incl. Europese regelgeving), voorschriften en beleidsdocumenten?
- Welke beleidsdoelen worden met DVV beoogd en in hoeverre beantwoordt de uitvoering van het beleid in de praktijk daaraan?
- Welke rol vervult DVV in processen van vergunningverlening en -handhaving? In hoeverre doen zich knelpunten voor?
- In hoeverre kan DVV een bijdrage leveren aan een adequaat en transparant afvalbeleid in de komende jaren? Welke opties zijn er ter verbetering?

De evaluatie richt zich op DVV als beleidsinstrument in de bredere context van het Nederlandse en Europese afvalbeleid. Het is binnen het voorgestelde onderzoek niet de bedoeling geweest om in te gaan op details, zoals specifieke richtlijnen of de invulling van de negatieve lijsten. Wel zou het onderzoek kunnen leiden tot aanbevelingen om bepaalde richtlijnen nader tegen het licht te houden of lijsten te actualiseren.

1.4

OPZET EN FASERING VAN HET ONDERZOEK

Ter beantwoording van de hierboven genoemde onderzoeksvragen is het onderzoek in drie fasen gesplitst, namelijk een juridische analyse, een beleidsmatige analyse en een integrerend deel.

Fase 1. Juridische analyse

De juridische analyse is gericht op de beantwoording van de volgende vragen:

- Wat is de juridische status van DVV en hoe is het instrument verankerd in Wm en Wvo?

- Wat is de plaats van DVV ten opzichte van andere beleidsinstrumenten op afvalstoffengebied, met name het LAP?
- Hoe verhoudt DVV zich tot de Europese en nationale en wet- en regelgeving op afvalstoffengebied, met name het Ivb, de IPPC-richtlijn (BREFs) en de Kaderrichtlijn afvalstoffen? Is er overlap? Zijn er hiaten? Op welke manier voegt DVV iets toe?
- Zijn de richtlijnen in DVV inhoudelijk in overeenstemming met de wet- en regelgeving op Europees en nationaal niveau? Zijn er strijdigheden? Zijn er onzekerheden?

Bij de juridische analyse is gebruik gemaakt van relevante beleidsdocumenten, wet- en regelgeving op nationaal en Europees niveau, jurisprudentie en eventuele literatuur. Wat betreft de verhouding met wet- en regelgeving is een belangrijke vraag in hoeverre DVV iets toevoegt aan de BREF Afvalbehandeling en de mate waarin de DVV-richtlijnen stroken met de BREF-benadering. Bij deze analyse zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- De reikwijdte van beide documenten (categorie bedrijven, mogelijk ook categorieën afvalstoffen);
- De doelstellingen en aard van de materie (beleidsdoel, milieucomponent etc.);
- De aard van de voorschriften, en, deels daarmee samenhangend,
- De discretionaire bevoegdheden die aan de lidstaten worden gelaten op grond van IPPC/BREF, en de beleidsruimte die DVV laat aan bevoegde gezagen/bedrijven.

Fase 2. Beleidsmatige analyse

De beleidsmatige analyse heeft zich gericht op de vraag in hoeverre DVV een bijdrage levert aan de doelen van het afvalbeleid vanuit de optiek van overheden en bedrijven. De analyse heeft plaatsgevonden aan de hand van beleidsdocumenten en acht groepsinterviews met direct betrokkenen over de praktijkervaringen met DVV. Bij de benadering van groepen betrokkenen is er voor gekozen zoveel mogelijk aan te haken bij bestaande werkgroepen, commissies, e.d.. Er hebben groepsinterviews plaatsgevonden met: de IPO werkgroep afvalbeheer, provinciale handhavers, vergunningverleners voor de Wvo, de VROM-Inspectie, de Vereniging Afvalbedrijven (VA), de Branchevereniging Recycling Breken en Sorteren (BRBS), de Metaal Recycling Federatie (MRF) en de Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening ten behoeve van de Scheepvaart (VOMS). Doel van de groepsinterviews is geweest om inzicht te verkrijgen in de ervaringen met DVV, de eventuele knelpunten die zich voordoen en de opties ter verbetering. De onderwerpen die in de interviews aan de orde zijn gekomen: doelbereiking, efficiëntie, reikwijdte en toepassingsgebied, maatwerk, uniformiteit, de verhouding tot andere instrumenten, en toekomstige ontwikkelingen. Annex 1 bevat de bij de groepsinterviews gehanteerde vragenlijst.

Fase 3. Integratie

Ter verkenning van opties ter verbetering is een workshop georganiseerd met 25 deelnemers bestaande uit vertegenwoordigers van overheden en bedrijven. Doel van de workshop is geweest om te verkennen hoe de uitwerking en toepassing van DVV kunnen worden verbeterd waarbij rekening wordt gehouden met de veranderende beleidscontext. Daartoe is een aantal opties ter verbetering van DVV besproken.

1.5

BEGELEIDINGSKOMMISSIE

Tijdens het onderzoek zijn de onderzoekers terzijde gestaan door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende leden:

- Mevrouw I. Ensink (provincie Utrecht, IPO/WAB)
- De heer H. van Rijssen (Vereniging Afvalbedrijven)
- De heer J. Spiegelaer (Provincie Groningen)
- De heer L. van de Winckel (ministerie van V&W)
- De heer R. Wolters (ministerie van VROM, DGM/SAS/AKB)
- De heer R. van Zwieten (ministerie van VROM, DGM/SAS/AKB)

1.6

INDELING VAN HET RAPPORT

De indeling van het rapport is als volgt. Het juridische deel A bevat drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 beschrijft de inhoud van het rapport DVV vanuit juridisch-bestuurlijk perspectief. Hoofdstuk 3 behandelt de status van DVV en de afstemming met nationale regelgeving. Hoofdstuk 4 gaat in op de Europeesrechtelijke kaders voor de onderwerpen in DVV. Het beleidsmatige deel B bevat één hoofdstuk. Dit hoofdstuk 5 beschrijft de praktijkervaringen met DVV. Ter afsluiting van het rapport in zijn geheel bevat hoofdstuk 6 conclusies en aanbevelingen.

Deel A Juridische analyse

HOOFDSTUK

2 De inhoud van DVV vanuit juridisch-bestuurlijk perspectief

2.1

INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft de inhoud van het rapport De Verwerking Verantwoord (DVV).³ De beschrijving geeft een beeld van wat DVV wil bereiken met betrekking tot het Nederlandse vergunningenbeleid op afvalstoffengebied. Een bijzonder aandachtspunt in het hoofdstuk is de ruimte die DVV de bevoegde gezagen biedt tot het afwijken van richtlijnen uit DVV. Met dit hoofdstuk wordt een aanzet gegeven voor de beantwoording van de juridische onderzoeksvragen.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2.2 licht de doelen van DVV toe. Paragraaf 2.3 noemt de uitgangspunten. Paragraaf 2.4 behandelt de in DVV gesignaleerde knelpunten. Paragraaf 2.5 legt de reikwijdte uit. Paragraaf 2.6 gaat in op de aard van de bepalingen. Paragraaf 2.7 geeft de mogelijkheden tot afwijking en maatwerk aan. Paragraaf 2.8 somt de actie- en attentiepunten uit DVV op. Paragraaf 2.9 bevat conclusies.

2.2

DOELEN VAN DVV

Het project dat geleid heeft tot DVV had tot doel het uitwerken van de aanbevelingen uit twee eerdere rapporten inzake het bereiken van een adequate en transparante wijze van inzameling en be-/verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen.⁴ Beoogd werd onder meer:

(...) de uitwerking van de aanbevelingen in standaardvergunningvoorschriften met betrekking tot de verbetering van de administratie, het scheiden en mengen van afvalstoffen en verbetering van de informatie over de aard en samenstelling van de

³ Werkgroep "Uitvoering aanbevelingen Commissie HOI's en inspectieonderzoek", 'De Verwerking Verantwoord. Uitvoering aanbevelingen Commissie HOI's en inspectieonderzoek', met ondersteuning van M.L.P. Gerrekens en H.P.A. Spierings, De Roever Milieuadviesing, februari 2002.

⁴ Commissie Havenontvangstinstallaties (Commissie Hoogland): 'HOI's: zaken doen en laten', 6 april 1998; Inspectie Milieuhygiëne, in samenwerking met Rijkswaterstaat, de provincies en de Accountantsdienst van het ministerie VROM, 'Gevaarlijk-afvalverwerkende bedrijven onder de aandacht', april 1998.

gevaarlijke afvalstoffen met het oog op het bereiken van een adequate en transparante wijze van inzameling en be-/verwerken van (gevaarlijke) afvalstoffen.⁵

Tevens werd een specifiek doel geformuleerd:

'Met behulp van de ontwikkelde instrumenten dient de beoordeling van vergunningaanvragen van de verwerkende HOI's op landelijk uniforme wijze te verlopen, met als doel goed uitvoerbare, handhaafbare en eenduidig interpreteerbare vergunningen.'⁶

Als doelen noemt DVV ook: 'het formuleren van een beleidskader met betrekking tot het mengen van afvalstoffen', 'het formuleren van uniforme vergunningvoorschriften', het mogelijk maken van 'effectieve controle' met het systeem van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC), de 'noodzakelijke inhoudelijke afstemming tussen het Wm- en Wvo-bevoegd gezag, het formuleren van uniforme criteria en vergunningvoorwaarden, met mogelijkheden tot gemotiveerd afwijken, maar met het waarborgen van de uitgangspunten van de Commissie HOI's.⁷ In verband met toezicht worden als doelen genoemd: het inzichtelijk maken van de bedrijfsvoering en de daarmee samenhangende risico's, het komen tot uniforme vergunningvoorschriften en een uniforme handhaving in het kader van de rechtszekerheid.⁸

2.3

UITGANGSPUNTEN

Aan DVV liggen, aldus het rapport, de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- Mengen is uitsluitend toegestaan binnen duidelijke, controleerbare grenzen en onder voorwaarden.
- De Wm- en Wvo-vergunningen moeten concrete criteria en richtlijnen bevatten met betrekking tot acceptatie, verwerking en administratie.
- De inhoudelijke en procedurele afstemming tussen de Wm- en de Wvo-vergunning moet adequaat geregeld worden.
- Toezicht en handhaving dienen gericht te zijn op minimalisering van risico's en versterking van de samenwerking tussen Wm- en Wvo-bevoegd gezag.⁹
- Terzake van het mengen vermeldt DVV de volgende uitgangspunten:
- Voorkomen dat mengen van afvalstoffen leidt tot gevaar voor de gezondheid van de mens en nadelige gevolgen voor het milieu.
- Voorkomen dat mengen leidt tot laagwaardiger verwerking dan de minimumstandaard.
- Voorkomen dat mengen van afvalstoffen leidt tot milieubelasting door diffuse verspreiding van milieugevaarlijke stoffen.¹⁰

⁵ DVV, p. 10.

⁶ DVV, p. 10.

⁷ DVV, p. 11-14. HOI staat voor: havenontvangstinstallatie.

⁸ O.a. DVV, p. 93.

⁹ DVV, p. 5.

¹⁰ DVV, p. 6.

In verband met de beoordeling van de vergunningaanvraag worden met betrekking tot het scheiden en mengen van afvalstoffen de volgende punten onder meer als uitgangspunt genoemd:

- Wat niet is aangevraagd, kan niet worden vergund.
- Als een techniek niet voldoet aan minimumstandaard wordt de betreffende activiteit geweigerd.
- In de vergunningaanvraag worden de negatieve lijsten¹¹ opgenomen.
- Er gelden diverse mengverboden, zoals een verbod op mengen gevaarlijke afvalstoffen met niet gevaarlijke stoffen of met niet-afvalstoffen, en een mengverbod bij risico's als brand en dergelijke.¹²

Voor het opstellen van een acceptatie- en verwerkingsbeleid¹³ (A&V-beleid) formuleert DVV uitgangspunten die zijn gericht op onderwerpen als werkbaarheid, helderheid, handhaafbaarheid, eenduidige interpretatie en juridische correctheid.¹⁴

Ten aanzien van de administratieve organisatie en interne controle¹⁵ (AO/IC) worden criteria geformuleerd waaraan een AO/IC moet voldoen. Deze criteria zijn:

- Het door de interne beheersingsmaatregelen afdekken van significante risico's;
- Een adequate functiescheiding bij uitvoering van administratieve procedures en beheersingsmaatregelen;
- Het 'up to date' zijn qua beschrijving en documentatie;
- Een periodieke toetsing op effectiviteit en zo nodig bijstelling, waarbij de frequentie van toetsing afhankelijk is van risico;
- Het opleveren van een betrouwbare (juiste en volledige) informatievoorziening.

¹¹ Lijsten met afvalstoffen die niet mogen worden gemengd. Zie DVV, par. 5.5.

¹² DVV, p. 79. Gemotiveerd afwijken is hier mogelijk, aldus het rapport. Voor enkele van de genoemde punten, zoals de mengverboden, is twijfelachtig of dit afwijken mogelijk is, gezien de Wm- en de EG-regelgeving.

¹³ Acceptatiebeleid: beleid vanaf het eerste contact met een klant tot en met de feitelijke acceptatie van een partij afval waarbij voor de aangeboden partij afval wordt beoordeeld of het financieel, procestechnisch en logistiek mogelijk is deze partij afval conform de geldende wet- en regelgeving te ontvangen om te worden opgeslagen en/of bewerkt. Verwerkingsbeleid: het beleid, vanaf het lossen van een afvalstof tot en met het afvoeren van de diverse reststoffen, gericht op een procestechnisch verantwoorde be-/verwerking van afvalstoffen die in overeenstemming is met de wet- en regelgeving (DVV Bijlage III, p. 5 en 8).

¹⁴ DVV, p. 39.

¹⁵ Administratieve organisatie is het complex van organisatorische maatregelen gericht op de informatievoorzorging ten behoeve van het besturen en doen functioneren van een organisatie, alsmede voor het afleggen van verantwoordingen. Interne controle betreft het toetsen van resultaten aan normen door of namens de leiding ten behoeve van de leiding (DVV Bijlage III, p. 5 en 6).

2.4

KNELPUNTEN VOLGENS DVV

Op verschillende plaatsen in het rapport worden knelpunten gesignaleerd, met name met betrekking tot de vergunningverlenings- en handhavingspraktijk. Zo zou het bevoegd gezag te weinig gebruik maken van wettelijke mogelijkheden om een bedrijf te dwingen tot gedetailleerde procedures als onderdeel van de vergunningaanvraag. Eén van de redenen hiervoor is dat duidelijk geformuleerde normen met betrekking tot de gedetailleerdheid van de procedures bij de aanvraag ontbreken, met als gevolg dat de verschillende bevoegde gezagsorganen hiervoor hun eigen normen stellen, aldus het rapport.¹⁶ Het niet in behandeling nemen van een vergunningaanvraag alleen omdat de aanvrager weigert gedetailleerde procedures op te stellen, blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar, zo wordt geconcludeerd.¹⁷ Met betrekking tot bedrijfsinterne milieuzorgsystemen wordt gesignaleerd dat de huidige systemen onvoldoende mogelijkheden bieden voor de gewenste verantwoording van activiteiten met afvalstoffen.¹⁸ Tijdens de TCR-affaire¹⁹ is gebleken dat destijds verleende vergunningen geen basis boden om strafrechtelijk op te treden tegen ongewenst mengen, aldus DVV.²⁰

2.5

REIKWIJDTE

Als primaire doelgroep noemt DVV de verwerkende HOI's. Tezelfder plaatse vermeldt het rapport evenwel dat de uitgangspunten, algemene eisen en vergunningvoorschriften ten aanzien van acceptatie, administratie en (voorzover van toepassing) het gescheiden houden van afvalstoffen en de verhouding Wm-Wvo van toepassing zijn op 'alle bedrijven die zich bezighouden met de verwijdering van afvalstoffen'. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid dienen de wijzigingen die voortvloeien uit toepassing van DVV ook bij andere bedrijven die afvalstoffen verwijderen te worden doorgevoerd. De wijze van be-/verwerking is immers bij de meeste bedrijven vergelijkbaar met die van de HOI's, aldus het rapport. Een verschuiving van activiteiten omdat vergunningen van bepaalde bedrijven niet zijn aangepast, dient te worden voorkomen, aldus de toelichting in het rapport²¹. DVV vermeldt dan ook in dezelfde paragraaf als primaire doelgroep 'bedrijven waar van buiten de inrichting afkomstige gevaarlijke afvalstoffen worden verwijderd'. Daaraan wordt nog toegevoegd dat 'primaire ontdoeners' rekening dienen te houden met het gescheiden houden van afvalstoffen. Daartoe dienen door het Wm-bevoegde gezag in de vergunning voorschriften inzake het mengen te worden vastgelegd²².

Al met al kan geconcludeerd worden dat DVV, met enerzijds als primaire doelgroep de HOI's, maar anderzijds met ruimere doelgroepen – de bedrijven die

¹⁶ DVV, p. 79.

¹⁷ DVV, p. 80.

¹⁸ DVV, p. 98.

¹⁹ De in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw spelende affaire rond het bedrijf Tanker Cleaning Rotterdam, onder meer inzake illegale lozingen en fraude.

²⁰ DVV, p. 5.

²¹ DVV, p. 13.

²² DVV, p. 13.

gevaarlijk afval verwijderen en de bedrijven die afval verwijderen – weinig duidelijk is over de reikwijdte. Het Landelijk afvalbeheerplan (LAP)²³ is over de reikwijdte van DVV duidelijker. Daarop wordt in hoofdstuk 3, over de status van DVV, ingegaan.

2.6

DE AARD VAN DE BEPALINGEN IN DVV

DVV hanteert een scala aan termen en begrippen, zoals: 'uitgangspunten', 'voorschriften' (algemeen en meer specifiek), 'randvoorwaarden', 'criteria' (voor mengen; effluent- en verwerkingscriteria), 'maatwerk', 'richtlijnen' (voor A&V-beleid en de AO/IC) en 'aanbevelingen'.²⁴ Deze termen en begrippen zijn deels opgenomen in de beschrijvende hoofdstukken, die als 'uitgangspunten' betiteld zijn, en die ook veel achtergrondinformatie en toelichting bevatten.²⁵ Daarmee bevatten deze hoofdstukken teksten van zeer verscheiden aard. Ook de hoofdstukken over 'lozing', 'vergunning en vergunningvoorschrift', en 'toezicht' bevatten een mix van onder meer informatie, doelstellingen, procedures en gedetailleerde voorschriften. De regels voor het mengen (negatieve lijsten) worden gepresenteerd als voorschriften die 'in acht moeten worden genomen'.

Het hoofdstuk 'Vergunning en vergunningvoorschriften' bevat onder meer uitgewerkte modelvergunningvoorschriften, te weten zevenendertig Wm-'doelmatigheidsvoorschriften' en vier Wm- en Wvo-vergunningvoorschriften voor acceptatie en administratie. Het bevoegd gezag kan hier maatwerk leveren door een selectie te maken, op basis van relevantie, aldus DVV. Voor enkele voorschriften wordt aanbevolen deze 'in ieder geval' aan de vergunning te verbinden.²⁶

Het hoofdstuk 'Toezicht' formuleert als doelstelling voor het toezicht het uitoefenen van controle op de naleving van voorschriften door de vergunninghouder en het daarbij minimaliseren van het risicoprofiel. Het inzichtelijk maken van de bedrijfsvoering en daarmee samenhangende risico's staat hier centraal.²⁷ Een goede AO draagt bij aan een verlaging van het risicoprofiel. Een goed functionerend controlesysteem is daarvan een onderdeel.²⁸ Het gebruik van de A&V-procedure en de AO/IC wordt hier beschouwd als een logisch onderdeel van een milieu- en kwaliteitszorgsysteem.²⁹

De twee in bijlagen opgenomen Richtlijnen, inzake het A&V-beleid en de AO/IC, zijn de centrale instrumenten uit het rapport. De toepassing hiervan moet leiden

²³ Landelijk Afvalbeheerplan 2002-2012, tekst na derde wijziging, maart 2007.

²⁴ Deze begrippen geven geen uitsluitel over de juridische status (zie daarvoor hoofdstuk 3).

²⁵ Dit betreft hoofdstuk 5: Uitgangspunten voor het mengen van afvalstoffen, hoofdstuk 6: Uitgangspunten voor het acceptatie- en verwerkingsbeleid en hoofdstuk 7: Uitgangspunten administratieve organisatie en interne controle.

²⁶ DVV, p. 82-92.

²⁷ DVV, p. 13.

²⁸ DVV, p. 93-97.

²⁹ DVV, p. 97.

tot het in het rapport geformuleerde acceptatie- en verwerkingsbeleid, aldus DVV. De voorgaande hoofdstukken uit het rapport worden dan ook aangeduid als een toelichting op deze richtlijnen.³⁰ De 'Richtlijn basis acceptatie- en verwerkingsbeleid' is 'in principe bindend', aldus DVV. Een aanvraag voor een Wm-vergunning en voor een Wvo-vergunning moet informatie bevatten over het A&V-beleid en over de AO/IC, conform de vereisten zoals beschreven in de richtlijnen.³¹

Omdat het A&V-beleid en de AO/IC zowel de Wm- als de Wvo-vergunning betreffen, bevat het rapport ook een hoofdstuk over de samenhang tussen Wvo en Wm en over de vereiste afstemming tussen beide bevoegde gezagen. Hierop wordt in paragraaf 3.9 ingegaan. Hoewel DVV op diverse plaatsen in het rapport verwijst naar relevante regelgeving, is niet altijd sprake van een inhoudelijke koppeling van het beleid, zoals neergelegd in het rapport, met die regelgeving. Zie in verband hiermee paragraaf 3.8, inzake het acceptatiebeleid uit DVV.

Geconcludeerd kan worden dat DVV door de grote variëteit aan bepalingen en door de weinig gestructureerde wijze waarop deze bepalingen worden gepresenteerd, moeilijk toegankelijk en weinig overzichtelijk is.

2.7

AFWIJKINGSMOGELIJKHEDEN EN MAATWERK OP BASIS VAN DVV

De mogelijkheden voor het bevoegd gezag om bij vergunningverlening af te wijken van DVV hangen samen met de status van DVV en met de inhoud ervan. Op de status van DVV wordt in het hoofdstuk 3 ingegaan. Onderstaand is weergegeven wat DVV zegt over al of niet afwijken en over 'maatwerk' in een specifieke situatie. Daarbij is ook vermeld wat het rapport zegt over enkele beoordelingsmarges voor het bevoegd gezag, aangezien deze beoordelingsmarges nauw kunnen samenhangen met afwijkingsmogelijkheden.³²

Reikwijdte van DVV ten aanzien van HOI's en andere afvalverwerkende bedrijven

- Afhankelijk van de aard van de toegestane activiteiten kunnen de betreffende procedures door het bedrijf op maat worden opgesteld (...) en vervolgens door het bevoegd gezag worden beoordeeld. Afhankelijk van de activiteiten van het individuele bedrijf kunnen onderdelen van het rapport gedeeltelijk of niet van toepassing zijn.³³

³⁰ DVV Bijlagen, p. 22.

³¹ DVV, p. 79.

³² In de hierna vermelde passages wordt de tekst van DVV zoveel mogelijk gevolgd, zij het niet letterlijk want de passages zijn enigszins ingekort.

³³ DVV, p. 13. Deze passages hebben in het algemeen betrekking op de hoofdstukken 5 (mengen), 6 (acceptatie- en verwerkingsbeleid) en 7 (administratieve organisatie en interne controle).

Mengen

- De in de negatieve lijsten geformuleerde regels dienen bij vergunningverlening in acht te worden genomen.³⁴

Acceptatie en verwerking (A&V)

- Indien de specifieke situatie van het bedrijf daartoe aanleiding geeft, kan in overleg met het bevoegd gezag van deze minimale eisen³⁵ gemotiveerd worden afgeweken. Hierbij dienen de in dit rapport geformuleerde, algemene uitgangspunten te worden gehanteerd en mag de uniformiteit van de vergunningvoorschriften niet uit het oog worden verloren.³⁶
- De uitgebreidheid van het acceptatieonderzoek is afhankelijk van de mate van risico die het bedrijf loopt bij het accepteren van een bepaalde afvalstroom.³⁷

Administratieve organisatie en interne controle (AO/IC)

- Bij het beoordelen van risico's moeten toleranties worden vastgelegd, o.a. met betrekking tot meetnauwkeurigheden, laboratorium methodiek, stoffen en acceptatie (toegestane afwijking in een vracht). Het bevoegd gezag zal moeten vaststellen welke risico's aanvaardbaar zijn, rekening houdend met milieuhygiënische risico's.³⁸
- De concrete eisen die aan de AO/IC worden gesteld, worden voor ieder bedrijf afzonderlijk afgeleid uit de uitgangspunten zoals neergelegd in de richtlijn opstellen AO en IC (bijlage IX bij DVV).³⁹

Vergunningaanvraag

- Over enkele algemene uitgangspunten voor het beoordelen van een vergunningaanvraag inzake scheiden en mengen in een vergunningaanvraag vermeldt DVV: Gemotiveerd afwijken van voorgaande regels is mogelijk.⁴⁰

Wm- en Wvo vergunningvoorschriften voor acceptatie en administratie

- De procedures met betrekking tot acceptatie en verwerking en administratieve organisatie en interne controle moeten voldoen aan randvoorwaarden zoals vastgelegd in (onder meer) de richtlijnen 'basis acceptatie- en verwerkingsbeleid', en de 'uitgangspunten voor de AO/IC'. Indien het bevoegd gezag instemt met afwijkingen van de gehanteerde richtlijnen, dienen deze te

³⁴ DVV, p. 24.

³⁵ Met 'minimale eisen' lijkt bedoeld te worden op de richtlijn A&V-beleid.

³⁶ DVV, p. 39.

³⁷ DVV, p. 41.

³⁸ DVV, p. 67.

³⁹ DVV, p. 73.

⁴⁰ DVV, p. 79. Omdat dit deels voorschriften zijn die voortvloeien uit de Wm of het Europeesrechtelijke kader, lijkt de ruimte voor dit 'gemotiveerd afwijken' (bijvoorbeeld inzake het verbod op mengen van gevaarlijke met niet-gevaarlijke afvalstoffen) beperkt te zijn.

worden vermeld (in de vergunning). Indien een afwijking niet wordt geaccepteerd, dienen de procedures op dit punt te worden aangepast (voorschrift 38).⁴¹

- Wijzigingen van de in artikel (lees: voorschrift) 38 bedoelde procedures (...) dienen op grond van art. 8.19, tweede lid, onder b van de Wm ter goedkeuring te worden gemeld aan Gedeputeerde Staten en de waterbeheerder (voorschrift 41).

Algemeen geldende voorschriften

- (...) Besloten is een onderscheid te maken in algemeen geldende voorschriften die in principe gelden voor alle bedrijven waar afvalstoffen worden gemengd en overige voorschriften die meer specifiek betrekking hebben op de verwerkende HOI. Het bevoegd gezag heeft echter altijd de mogelijkheid om een selectie uit de overige voorschriften aan de vergunning te verbinden. Daarna volgen enkele aanbevolen voorschriften.⁴²

Consequenties voor bedrijven

- Opgemerkt wordt dat de werkgroep heeft gestreefd naar een uitvoerbaar pakket aan eisen. Aangezien daarbij is uitgegaan van complexe inrichtingen, is het vanzelfsprekend dat, afhankelijk van de door het bedrijf uitgevoerde activiteiten, een aantal onderdelen minder of zelfs niet relevant zijn. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat bedrijven zelf de procedures opstellen, zodat rekening kan worden gehouden met de individuele bedrijfssituatie. Op deze manier wordt voorkomen dat de voorstellen leiden tot onnodige inspanningen en dus onnodige kosten voor de individuele bedrijven.⁴³

Inleiding bij de richtlijn basis acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC

- De richtlijnen zijn in principe bindend. Het afwijken van de richtlijn is alleen toegestaan als dit beargumenteerd plaatsvindt.⁴⁴

De verhouding Wvo en Wm

- Omdat wijzigingen in het A&V-beleid zowel voor de doelmatige verwerking als voor een effectieve zuivering van belang zijn, is ervoor gekozen goedkeuring te laten verlenen door het Wm- en het Wvo-bevoegde gezag, waarbij afstemming noodzakelijk is. Dit geldt ook voor de AO/IC.⁴⁵

Op grond van deze passages kan het volgende worden geconcludeerd:

⁴¹ DVV, p. 92.

⁴² DVV, p. 92, par. 9.4.

⁴³ DVV, p. 98.

⁴⁴ Aldus de inleiding bij de Richtlijn basis acceptatie- en verwerkingsbeleid (DVV Bijlagen, p. 22).

⁴⁵ DVV Bijlagen, p. 41.

- Ten aanzien van het mengen beoogt DVV geen afwijkingen door het bevoegd gezag.
- Ten aanzien van het A&V-beleid lijkt DVV op twee gedachten te hinken. Enerzijds wordt aangegeven dat dit minimale eisen betreft, maar anderzijds kan in een specifieke situatie in overleg met het bevoegd gezag onder voorwaarden gemotiveerd worden afgeweken.
- Ten aanzien van de AO/IC gaat DVV er veelal impliciet vanuit dat toespitsing op de bedrijfssituatie plaatsvindt.
- Met betrekking tot het maatwerk is niet altijd duidelijk in hoeverre DVV initiatief of verantwoordelijkheid legt bij het bedrijf dan wel bij het bevoegd gezag.
- Voorzover DVV een onderscheid maakt naar typen bedrijven waarop DVV-richtlijnen van toepassing zijn, is dat vooral het onderscheid tussen HOI's en overige afvalverwerkende bedrijven. Een verdere toespitsing op typen bedrijven wordt pas in het LAP gemaakt. Ook de consequentie dat een bevoegdheid tot het leveren van maatwerk in een specifieke situatie een verplichting tot maatwerk kan inhouden, wordt pas in het LAP getrokken. Daarop wordt in het volgende hoofdstuk, over de status van DVV, ingegaan.

2.8

DE AANBEVELINGEN UIT DVV

Het rapport sluit af met aanbevelingen, bestaande uit actiepunten en attentiepunten. Twee van de actiepunten betreffen het verankeren van DVV in de regelgeving. Kort gezegd gaat het hier om:

- Het opnemen van mengregels in de regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen.
- Het wijzigen en aanvullen van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb) in verband met het verduidelijken van eisen die aan de vergunningaanvraag worden gesteld:
 - wijzigen art. 5.11 sub f Ivb in verband met het registreren en controleren van het verloop van afvalstoffen binnen het bedrijf;
 - aanvullen van art. 5.11 Ivb met het element 'de procedures van verwerking van de afvalstoffen'.⁴⁶

Enkele actiepunten betreffen het verhogen van duidelijkheid/inzichtelijkheid of uniformiteit door:

- Het stimuleren van een milieu- en kwaliteitssystem en verbeteren van diepgang en implementatie hiervan; de bedrijfstak moet, aan de hand van de voorstellen uit DVV, nagaan welke verbeteringen mogelijk zijn.
- Een landelijke klankbordgroep AO/IC die zou moeten waarborgen dat aan vergelijkbare bedrijven vergelijkbare eisen in het kader van de AO/IC worden opgelegd; de klankbordgroep zou het bevoegd gezag moeten ondersteunen bij de beoordeling van de risicoanalyse, het formuleren van eisen aan de AO/IC, het actualiseren van negatieve lijsten, voorschriften en analysemethodes.⁴⁷

⁴⁶ DVV, p. 101.

⁴⁷ DVV, p. 101.

Andere actiepunten betreffen het versterken, actualiseren of verduidelijken van de basis van DVV in het LAP:

- De richtlijnen voor de AO/IC en het A&V opnemen in het LAP.
- Nagaan of aanpassing van 'lijst B' (gescheiden te houden stoffen) noodzakelijk is;
- In het LAP concreet formuleren op welke afvalstoffen of activiteiten een minimumstandaard⁴⁸ van toepassing is.
- Noodzaak en mogelijkheden bezien van een minimumstandaard van verwerking van gevaarlijke afvalwaterstromen.⁴⁹

De actiepunten uit het rapport zijn voor een belangrijk deel niet uitgevoerd.

2.9

CONCLUSIES

Vanwege de grote variëteit van de inhoud en de weinig overzichtelijke structuur is DVV moeilijk toegankelijk.

Over de reikwijdte van het rapport is DVV weinig duidelijk. De HOI's worden de primaire doelgroep genoemd, maar tegelijkertijd moet DVV van toepassing zijn op alle bedrijven die zich bezighouden met de inzameling, opslag, be-/verwerking of verwijdering van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen.

DVV bevat verschillende doelen ten aanzien van de inzameling en be- en verwerking van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen. DVV beoogt een algemeen beleidskader te bieden met betrekking tot het mengen van afvalstoffen. Daarbij is DVV gericht op uniformiteit in criteria voor vergunningverlening en vergunningvoorschriften, maar ook op flexibiliteit door mogelijkheden tot gemotiveerd afwijken. DVV beoogt ook een effectieve controle mogelijk maken.

Niet altijd is duidelijk wat minimale eisen zijn, op welke punten afgeweken kan worden van DVV en binnen welke marges maatwerk kan of moet plaatsvinden. Het bevoegd gezag in kwestie houdt hier beoordelingsruimte.

Diverse van de – niet-uitgevoerde – aanbevelingen uit DVV zijn gericht op het versterken van de uniformiteit, met name door het verankeren van onderdelen uit DVV in regelgeving en het uitbreiden van de basis van DVV in het LAP.

⁴⁸ Minimumstandaard: de minimale hoogwaardigheid van be- of verwerking van een afvalstof of een categorie afvalstoffen, zoals neergelegd in het LAP (LAP Deel 1, p. 36).

⁴⁹ DVV, p. 101.

HOOFDSTUK

3

De status van DVV en de afstemming met nationale regelgeving

3.1

INLEIDING

Dit hoofdstuk beoogt duidelijkheid te bieden over de juridische status van DVV en de plaats van DVV ten opzichte van andere instrumenten. Daartoe wordt ingegaan op: de totstandkoming van DVV, de juridische aard van het document, de positie van DVV ten opzichte van regelgeving en andere beleidsdocumenten. Hiermee worden de eerste twee juridische deelvragen van dit onderzoek behandeld:

- Wat is de juridische status van DVV en hoe is het instrument verankerd in de Wm en de Wvo?
- Wat is de plaats van DVV ten opzichte van andere beleidsinstrumenten op afvalstoffengebied, met name het LAP?

Vervolgens wordt afzonderlijk ingegaan op het acceptatiebeleid van DVV in relatie tot art. 10.37 Wm en op de verhouding van de Wm en de Wvo in het kader van DVV.

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 3.2 legt de aanleiding en de totstandkoming van DVV uit. Paragraaf 3.3 geeft een typering van DVV als beleidsdocument. Paragraaf 3.4 gaat in op het onderscheid tussen beleidsregels, richtlijnen en planbepalingen. Paragraaf 3.5 bespreekt de relatie tussen DVV en het LAP. Paragraaf 3.6 richt zich op de relatie met het rapport 'Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstromen'. Paragraaf 3.7 behandelt de verankering van DVV in nationale regelgeving. Paragraaf 3.8 kijkt naar uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin DVV aan de orde is geweest. Paragraaf 3.9 behandelt het acceptatiebeleid uit DVV, mede in relatie tot art. 10.37 Wm. Paragraaf 3.10 gaat na hoe de afstemming tussen de Wm en de Wvo is geregeld. Paragraaf 3.11 bevat conclusies.

3.2

AANLEIDING EN TOTSTANDKOMING VAN DVV

Het rapport 'De Verwerking Verantwoord' werd opgesteld door de ambtelijke werkgroep 'Uitvoering aanbevelingen Commissie HOI's en inspectieonderzoek'.⁵⁰ DVV is een vervolg op twee eerdere rapportages.⁵¹ Naar aanleiding van deze eerdere rapportages startten de ministers van V&W, VROM en Justitie een project ter uitwerking van de aanbevelingen uit die rapporten.⁵² DVV is daarvan het resultaat.

Het concept-rapport DVV werd voor nader commentaar uitgezet bij betrokken overheden, bedrijfsleven en milieuorganisaties, en werd naar aanleiding van ontvangen reacties op een aantal punten aangepast.⁵³ Het Actal⁵⁴ voorzag in zijn advies positieve en negatieve gevolgen voor de administratieve lasten.⁵⁵ De Staatssecretaris van V&W en de minister van VROM boden het rapport aan de Tweede Kamer aan. Zij meldden in de aanbiedingsbrief dat het rapport naar hun mening voldeed aan de genoemde doelstellingen inzake administratieve organisatie, mengen en het acceptatie- en verwerkingsbeleid. Met deze brief maakten de bewindslieden duidelijk dat zij de inhoud van het rapport ondersteunden:

*'De aanbevelingen van de werkgroep worden door ons overgenomen. Het IPO zal worden verzocht om, in samenwerking met het bedrijfsleven, een implementatie- en communicatieprogramma op te starten om de implementatie van de aanbevelingen in de milieuvergunningen te waarborgen', aldus de bewindslieden.*⁵⁶

Het rapport werd niet bestuurlijk ondertekend. Er was geen formele vaststelling in de zin van een vaststellingsbesluit door een bestuursorgaan.⁵⁷ Een formele datum

⁵⁰ In de werkgroep waren vertegenwoordigd: de ministeries VROM en V&W, de Inspectie milieuhygiëne, DCMR, RIZA, Provincie Zuid-Holland; tot 1-6-2000 tevens: AVR-Bedrijven, VVM, VOMS en VNA, aldus bijlage I van DVV. Binnen de werkgroep waren er vijf taakgroepen waaraan medewerkers van overheidsorganen deelnamen en waarin bedrijven een adviserende rol hadden (DVV p. 11 en Bijlage II).

⁵¹ Zie voor deze rapportages hoofdstuk 2, par. 2.2.

⁵² Brief ministers V&W, VROM en Justitie, d.d. 26 mei 1998, aan de Voorzitter Tweede Kamer. De brief vermeldt niet op welke punten aanpassing plaatsvond.

⁵³ Aldus de staatssecretaris van V&W en de minister van VROM in de aanbiedingsbrief aan de Voorzitter Tweede Kamer, d.d. 26 maart 2002.

⁵⁴ Adviescollege toetsing administratieve lasten.

⁵⁵ Advies d.d. 7 juni 2001. Als positief punt werd onder meer genoemd dat duidelijkheid over de interpretatie van de wet naar verwachting zou leiden tot minder bezwaar en beroep. Als negatief punt werd onder meer genoemd de uitbreiding van eisen aan de vergunningaanvragen. Zie hierover par. 11.3 in DVV. Zie ook Kamerstukken II 2002/03, 27 664, nr. 8 (Lijst van vragen en antwoorden), d.d. 14 november 2002, p. 7-9.

⁵⁶ Aanbiedingsbrief staatssecretaris V&W en minister VROM aan de Voorzitter Tweede Kamer, (kenmerk SAS, ongedateerd, aangeboden op 26 maart 2002 (www.minvrom.nl, onder afvalstoffen/publicaties). Vanuit de Kamer werden over het rapport vragen gesteld bij de behandeling van het LAP, met name over administratieve lasten, reikwijdte van toepassing van DVV en de datum van inwerkingtreding (Kamerstukken II 2002/03, 27 664, nr. 8, pp. 7-9).

⁵⁷ Opmerkelijk is dat zelfs in het LAP naar het stuk wordt verwezen met als auteur niet de werkgroep, maar het adviesbureau dat de totstandkoming heeft ondersteund ('De Roever 2002').

van inwerkingtreding van DVV ontbreekt.⁵⁸ DVV vermeldt dat de uitgangspunten van het rapport worden overgenomen in het LAP 'zodat ook aan de notificatieplicht zoals opgenomen in richtlijn 75/442/EEG wordt voldaan'.⁵⁹

Geconcludeerd kan worden dat DVV een ambtelijk werkdocument is – opgesteld door ambtenaren van diverse overheidsorganen, deels in overleg met het bedrijfsleven en andere organisaties – dat door de betrokken bewindslieden wordt ondersteund.

3.3

DVV ALS BELEIDSDOCUMENT

Het document DVV kan getypeerd worden als een 'richtlijn', in de betekenis die daaraan in de juridische literatuur wordt gegeven.⁶⁰ Een dergelijke richtlijn steunt niet op een bevoegdheid van de opsteller(s) van de richtlijn. De herkomst van het document – in het geval van DVV een ambtelijke werkgroep – is voor de kwalificatie als richtlijn niet relevant.⁶¹

DVV bevat geen *beleidsregels* in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het ontbreken van een besluit ter vaststelling van DVV betekent dat het hier per definitie niet om beleidsregels kan gaan. Eén van de Awb-vereisten voor een beleidsregel is immers dat sprake is van een 'besluit'. Met de constatering dat DVV geen beleidsregels bevat, is niet gezegd dat geen sprake is van *beleid*. Bepalend hiervoor is de wijze waarop met een document wordt omgegaan door bestuursorganen. DVV is aangehaakt aan het LAP (zie daarover par. 3.5). Daardoor heeft DVV een andere status gekregen, namelijk die van *Wm-planbepalingen*. Met het oog op de precieze status van DVV wordt eerst verder ingegaan op het onderscheid tussen richtlijnen, beleidsregels en planbepalingen.

3.4

BELEIDSREGELS, RICHTLIJNEN EN PLANBEPALINGEN

Het onderscheid tussen beleidsregels, richtlijnen en planbepalingen is van belang voor het al of niet kunnen afwijken van een beleidsdocument en de motiveringsvereisten die daarbij gelden. Vanwege het aanhaken van DVV aan het LAP rijst de vraag in hoeverre in het kader van het LAP sprake kan zijn van beleidsregels in de zin van de Awb. Kenmerkend voor een beleidsregel is dat deze gaat over de uitvoering van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Onder beleidsregel verstaat art. 1:3 lid 4 Awb: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

⁵⁸In een brief van 27 maart 2002 heeft het kabinet het IPO gevraagd om, hangende de Kamerbehandeling van het rapport, een implementatie- en communicatietraject op te starten. Het kabinet heeft gevraagd vergunningen waar nodig binnen twee jaar aan te passen. In een brief aan de Afvalfederatie van 16 oktober 2002 wordt melding gemaakt van het IPO-initiatief. Voor november 2002 werden voorlichtingsbijeenkomsten aangekondigd (Kamerstukken II 2002/03, 27 664, nr. 8, p. 9).

⁵⁹DVV, p. 21.

⁶⁰De tekst van DVV spreekt ook over 'Richtlijnen' in de verschillende bijlagen. De benaming die een document heeft of geeft is evenwel niet bepalend voor juridische status.

⁶¹Zie onder meer H.E. Bröring, 'Richtlijnen', Deventer: Kluwer 1993, p. 87 e.v.

Een bestuursorgaan kan bij besluit beleidsregels vaststellen met betrekking tot de *eigen* bestuursbevoegdheden.⁶² Wanneer het gaat om regels⁶³ die bestuursbevoegdheden van een *ander* bestuursorgaan normeren, dan kan alleen sprake zijn van beleidsregels als daarvoor een uitdrukkelijke wettelijke grondslag is.⁶⁴ Bij regels die de bevoegdheid van een ander bestuursorgaan betreffen, zal vaak sprake zijn van 'richtlijnen'. Kenmerkend voor een richtlijn is dat deze niet is te herleiden tot een bevoegdheid, terwijl deze wel dient ter normering van bestuurshandelen van de geadresseerde(n).⁶⁵

Bij het *afwijken* van een beleidsregel zijn bij toetsing door de Afdeling bestuursrechtspraak de motiveringsvereisten veelal strenger dan bij het afwijken van beleid dat niet de status heeft van een beleidsregel. Art. 4:84 Awb bepaalt dat afwijken van een beleidsregel alleen kan als 'bijzondere omstandigheden' tot gevolg hebben dat navolgen van de beleidsregel voor een belanghebbende 'onevenredige gevolgen' heeft in verhouding tot het doel van de regel. Van bijzondere omstandigheden zal alleen sprake kunnen zijn wanneer belangen bij het vaststellen van de beleidsregel niet zijn meegewogen.⁶⁶ Tegelijkertijd zal het door een bestuursorgaan *volgen* van een beleidsregel doorgaans minder motivering vereisen. Verwijzing naar een beleidsregel kan dan voldoende zijn.⁶⁷

Ook voor het afwijken van beleid dat niet in een beleidsregel maar in een goed onderbouwde richtlijn is neergelegd, zal een bestuursorgaan dat een eigen, afwijkend, beleid wil voeren, overigens goede argumenten moeten hebben. Dit geldt temeer als sprake is geweest van een samenwerkingsverband met betrekking tot de totstandkoming van de richtlijn in kwestie. Daarmee komt ook aan deze richtlijnen een juridische betekenis toe.⁶⁸ Bij het *volgen* van een dergelijke beleidslijn die niet in een beleidsregel is neergelegd, kan niet worden volstaan met verwijzing naar het beleid, aldus vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak.⁶⁹ Ook in uitspraken van de Afdeling die betrekking hebben op het LAP en DVV komt dit naar voren.⁷⁰

⁶² Ingevolge art. 4:81 lid 1 Awb kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. In andere gevallen kan dit alleen voorzover bij wettelijk voorschrift bepaald, aldus lid 2.

⁶³ Regels niet zijnde algemeen verbindende voorschriften.

⁶⁴ Art. 4:81 lid 2 Awb.

⁶⁵ Bröring 1993, a.w. p. 88.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 juli 2002, JB 2002 nr. 245 m.nt. Heldeweg; ABRvS 24 mei 2006, AB 2006, 250, met kritische noot Tollenaar.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 juni 2005, AB 2005, 330 m.nt. Tollenaar.

⁶⁸ L.J.A. Damen e.a., 'Bestuursrecht', deel 1, Den Haag: Boom 2003, p. 270-272.

⁶⁹ Bij interne gedragsregels die niet in een beleidsregel zijn neergelegd en die niet op de voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt (...) kan het bestuursorgaan niet volstaan met de enkele verwijzing naar die interne gedragsregels (ABRvS 27 juli 2005, AB 2005, 329). Het bestuursorgaan mag een gedragslijn die niet is neergelegd in een beleidsregel volgen, mits hij de keuze daarvoor bij ieder individueel besluit opnieuw motiveert (ABRvS 22 juni 2005, AB 2005, 330 m.nt. Tollenaar).

⁷⁰ Bijvoorbeeld VzABRvS 18 juli 2006, waarin een provinciebestuur een aanvraag buiten behandeling laat en daartoe verwijst naar het LAP en DVV. De voorzitter acht de motivering dan onvoldoende. Zie voor deze jurisprudentie bijlage 2 bij dit rapport.

Welke plaats neemt nu, gezien het voorgaande, het LAP in? Titel 10.2 Wm verleent de minister ruime bevoegdheden tot het in het afvalbeheerplan regelen van afvalonderwerpen. Zo heeft de minister ingevolge art. 10.7 een sturingsbevoegdheid op hoofdlijnen en een uitwerkingsbevoegdheid voor categorieën of wijzen van beheer van afvalstoffen. Met betrekking tot deze eigen bevoegdheden kan de minister dus beleidsregels vaststellen. Ingevolge art. 10.14 Wm moet ieder bestuursorgaan rekening houden met het geldende afvalbeheerplan. Door deze 'rekening houden met'- constructie heeft de minister een zekere zeggenschap gekregen over bepaalde bevoegdheden van andere bestuursorganen. Deze andere bestuursorganen kunnen immers planbepalingen niet zomaar naast zich neerleggen. Zij moeten daarmee rekening houden en kunnen alleen gemotiveerd afwijken. Daarbij gaat het dan dus niet om beleidsregels, want die kan de minister alleen ten aanzien van een eigen bevoegdheid vaststellen⁷¹, en evenmin om richtlijnen, want deze hebben geen bevoegdheidsbasis, maar het gaat om een tussenvorm tussen beleidsregels en richtlijnen. De 'planbepalingen' van het LAP hebben een duidelijke bevoegdheidsbasis en er ligt een besluit aan ten grondslag. De binding aan die bepalingen zal doorgaans sterker zijn dan bij richtlijnen en minder sterk dan bij beleidsregels. Dit houdt ook in dat de motiveringsvereisten bij het afwijken van planbepalingen veelal strenger zijn dan bij richtlijnen en minder streng dan bij beleidsregels.⁷²

Een andere situatie doet zich voor wanneer provinciale bestuursorganen of bestuursorganen van waterbeheerders (waterschappen/Rws) op basis van DVV bij besluit beleid vaststellen in overeenstemming met, dan wel in afwijking van, DVV of met eigen interpretaties van DVV. Op deze wijze kunnen richtlijnen tot beleidsregel worden geconverteerd wanneer het bevoegde bestuursorgaan deze alsnog zelf vaststelt (en publiceert). Gezien de vorengenoemde Awb-vereisten zullen bij afwijking van dergelijke regels zwaardere motiveringseisen van toepassing zijn dan voor beleid dat niet in een beleidsregel is neergelegd.⁷³ Voorzover het echter een onderwerp betreft waarvoor een bevoegdheid tot het stellen van regels ontbreekt, dan wel wanneer een document niet bij bestuurlijk besluit is vastgesteld, zal een document niet de status hebben van een beleidsregel maar hooguit van een 'richtlijn'. Voor de motivering van het beleid zal dan niet kunnen worden volstaan met het verwijzen naar deze richtlijnen.

Een voorbeeld hiervan in verband met DVV is de Interprovinciale handreiking,⁷⁴ getiteld 'De Verwerking Verantwoord. Toepassing van het A&V-beleid en de AO/IC. Een handreiking voor bedrijven en provincies.' Deze door een ambtelijke werkgroep opgestelde handreiking beoogt een eerste aanzet te geven voor het

⁷¹ In andere gevallen kan de minister alleen beleidsregels vaststellen voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald (art. 4:81 lid 2 Awb).

⁷² Zie hierover ook de memorie van toelichting bij de Wm-wijziging Structuur verwijdering afvalstoffen, Kamerstukken II 1998/99, 26 638, nr. 3, p. 17.

⁷³ Uit de jurisprudentie komt naar voren dat provinciaal beleid op dit gebied soms niet kenbaar is. Zie over deze jurisprudentie bijlage 2 bij dit rapport.

⁷⁴ Opgesteld door de provincie Utrecht in samenwerking met het Landelijk Overleg Gevaarlijke Afvalstoffen (LOGA), d.d. mei 2005.

leveren van maatwerk en de inhoud van het rapport DVV hanteerbaar te maken voor bedrijven (en voor het bevoegd gezag).⁷⁵ Ook hier is sprake van een ambtelijk werkdocument dat bedoeld is als hulpmiddel voor bedrijven en provincies bij het bepalen van de te verstrekken gegevens voor het A&V-beleid en de AO/IC.

De documenten van het IPO-project Kaderstelling vergunningverlening, dat een betere afstemming tussen de provincies beoogt te bevorderen op het gebied van Wm-vergunningen, kunnen eveneens beschouwd worden als richtlijnen. Het Kaderstellende document afvalstoffen bevat onder meer een 'Selectiepakket overwegingen' en een 'Selectiepakket voorschriften' met betrekking tot afvalstoffenbeheer, waaronder het A&V-beleid en de AO/IC.⁷⁶

Geconcludeerd kan worden dat de Wm-planbepalingen van het LAP een tussencategorie vormen tussen beleidsregels en richtlijnen. In het kader van het LAP kan de minister van VROM regels stellen die de bevoegdheden van andere bestuursorganen raken. Deze bestuursorganen mogen van deze planbepalingen alleen gemotiveerd afwijken. Alleen voorzover het de eigen bevoegdheden van de minister betreft, zal sprake kunnen zijn van beleidsregels met een sterkere zelfbinding en meer beperkte mogelijkheden tot afwijking van die regels.

3.5

DVV EN HET LAP

Het LAP⁷⁷ bevat bepalingen over DVV en verwijst naar DVV. In deel 1 van het LAP, het Beleidskader, wordt vermeld dat de beleidslijn voor het mengen van afvalstoffen nader is uitgewerkt in DVV.⁷⁸ In deel 2, onderdeel 'Toelichting bij de sectorplannen' komt DVV als volgt aan de orde.⁷⁹

Het LAP vermeldt dat als uitgangspunt geldt dat mengen niet is toegestaan, tenzij dit expliciet in de vergunning is geregeld. Afvalverwerkende bedrijven dienen een adequaat acceptatie- en verwerkingsbeleid op te nemen in hun aanvragen. Daarin is aangegeven op welke wijze acceptatie en verwerking plaatsvindt op basis van een indeling van afvalstoffen in hoog, matig of laag risico bij acceptatie. Voorts dienen bedrijven in hun aanvraag acceptatie en verwerking vast te leggen in toereikende procedures met betrekking tot administratieve organisatie en interne controle. Onder verwijzing naar DVV wordt gesteld dat:

- de richtlijn voor het A&V-beleid en de mengvoorschriften van toepassing zijn op alle afvalverwerkende bedrijven die afval accepteren;
- de richtlijn voor de AO/IC beperkt is tot havenontvangstinstallaties en tot andere bedrijven die gevaarlijke afvalstoffen accepteren. Voorts geldt de AO/IC-richtlijn ook voor bedrijven die niet-gevaarlijke afvalstoffen accepteren en waar de toepassing van de richtlijn op grond van het voormalig Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen al praktijk was.

Daarbij stelt het LAP dat de administratieve lasten voor kleinere bedrijven met beperkte activiteiten vergaand kunnen zijn. Daarom moet het rapport bij de

⁷⁵ Aldus par. 1.2 van deze handreiking.

⁷⁶ www.infomil.nl (ipoafvalstoffen1.doc).

⁷⁷ Landelijk Afvalbeheerplan 2002-2012, Besluit van 27 januari 2003, Stcrt. 2003, 23 (nadien gewijzigd).

⁷⁸ LAP versie 2007, Deel 1, p. 124.

⁷⁹ LAP versie 2007, Deel 2, p. 6-9 (Algemene bepalingen bij vergunningverlening).

vergunningverlening naar de concrete situatie worden vertaald. Vergunningverleners moeten rekening houden met specifieke situaties en zich een oordeel vormen in hoeverre het onderdeel uit de AO/IC relevant is voor een specifieke vergunning. Vergunningverleners hebben, aldus het LAP, dus de mogelijkheid bij specifieke vergunningen af te wijken van de betreffende bepalingen van het rapport en daardoor maatwerk te leveren.⁸⁰

Vanwege de samenhang tussen Wm- en Wvo-vergunningen bevatten zowel DVV, als het rapport 'Verwerking waterfractie gevaarlijke en bedrijfsafvalstoffen' aanbevelingen m.b.t. de afstemming van beide vergunningen, aldus het LAP.⁸¹

Over het mengen stelt het LAP dat in de Wm-vergunning doelmatigheidsvoorschriften worden opgenomen waarin wordt aangegeven welke afvalstoffen wel en niet gemengd mogen worden, gebaseerd op negatieve lijsten uit DVV. De Wvo-vergunning stelt eisen aan de verwerking van waterige afvalstromen die op grond van de Wm-vergunning geaccepteerd mogen worden. Wm- en Wvo-vergunning bevatten dezelfde voorschriften inzake acceptatie en administratie. DVV bevat hiervoor modelvoorschriften, aldus het LAP.⁸²

De verwijzing in het LAP heeft betrekking op DVV zoals de tekst luidde ten tijde van vaststelling van het LAP. Een eventuele aanpassing van DVV⁸³ zal, naar moet worden aangenomen, zonder wijziging in het LAP, niet doorwerken in het LAP.⁸⁴

De elementen van DVV die in het LAP zijn opgenomen, zijn daarmee onderdeel geworden van het LAP. De DVV-richtlijnen inzake het A&V-beleid en de AO/IC, waarnaar het LAP verwijst en die het LAP van toepassing verklaart, krijgen daarmee de status van een uitwerkingsdocument van het LAP. Deze richtlijnen zijn door deze verwijzing eveneens onderdeel geworden van het LAP, met de status van Wm-planbepalingen.⁸⁵ Geconcludeerd kan worden dat DVV een andere status heeft gekregen door de bepalingen over DVV in het LAP.

Afwijken van het LAP en van DVV bij vergunningverlening

Gezien de relatie van DVV tot het LAP is voor de toepassing van DVV van belang welke mogelijkheden, beperkingen of verplichtingen bestuursorganen hebben tot het al of niet afwijken van het LAP. De status van het afvalbeheersplan en de daarbij behorende bevoegdheden zijn vastgelegd in de art. 10.3 - 10.14 Wm. Over

⁸⁰ LAP Deel 2, p. 8.

⁸¹ LAP Deel 2, p. 7-8.

⁸² LAP Deel 2, p. 8.

⁸³ Aanpassingen hebben tot op heden niet plaatsgevonden.

⁸⁴ De optie om in het nieuwe LAP 'dynamisch te verwijzen' naar DVV lijkt weinig perspectief te bieden. Bij een dynamische verwijzing naar een beleidsdocument zullen, gezien de jurisprudentie, bekendmakingsvereisten gegarandeerd moeten zijn (ABRvS 25 juli 2000, *Gst.* 7131 nr, 8 m.nt. JT). Wijziging van DVV zou dezelfde waarborgen moeten bieden als de procedure van totstandkoming van het LAP. Zie over het onderscheid tussen verwijzen naar publiekrechtelijke en niet-publiekrechtelijke normen: Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 92, 7^e wijziging, *Strct.* 2005, 87.

⁸⁵ Dit betreft het document zoals het was ten tijde van de totstandkoming van het LAP. Eventuele latere wijzigingen worden daarmee niet meegenomen. Hierbij is wel verondersteld dat het DVV-document in de procedures van de totstandkoming van het LAP (zoals notificatie- en inspraakprocedure) voldoende kenbaar was.

dit door de minister van VROM vastgestelde plan bepaalt art. 10.14 Wm dat ieder bestuursorgaan daarmee rekening houdt bij het uitoefenen van een Wm-bevoegdheid op afvalstoffengebied. Daarmee is er een zekere doorwerking naar de bevoegdheden van andere bestuursorganen. De formulering 'rekening houden met' houdt in dat een bestuursorgaan alleen gemotiveerd kan afwijken van het plan. Om dit afwijken van het LAP zoveel mogelijk te beperken, bevat het LAP een procedure voor het bestuursorgaan dat wil afwijken van het LAP. Kort gezegd houdt deze afwijkingsprocedure in dat extra communicatie-, overleg- en adviesrondes dienen te worden doorlopen. Na deze bestuurlijke afstemmingsprocedure kan het bestuursorgaan alsnog besluiten af te wijken van het LAP.⁸⁶

Van een andere orde is het afwijken waarover het LAP spreekt in verband met DVV. Bij het 'afwijken' van DVV gaat het om de vertaling van DVV naar de concrete situatie voor het onderdeel AO/IC uit DVV. Bij vergunningverlening moet rekening moet worden gehouden met specifieke situaties en moet worden beoordeeld in hoeverre het onderdeel AO/IC relevant is voor een specifieke vergunning, aldus het LAP. Vergunningverleners hebben daarmee de mogelijkheid bij specifieke vergunningen af te wijken van DVV en daardoor maatwerk te leveren, aldus het LAP.

Geconcludeerd kan worden dat het LAP met deze verplichting tot vertaling van DVV naar de concrete situatie een bevoegdheid creëert voor het bevoegd gezag om bij vergunningverlening af te wijken van de richtlijn AO/IC. Afhankelijk van de situatie kan deze bevoegdheid een *verplichting* inhouden tot het leveren van maatwerk in een specifieke situatie.⁸⁷ Ook hier zal overigens de 'rekening-houden-met-constructie' van art. 10.14 Wm gelden, op basis waarvan 'ieder bestuursorgaan' de mogelijkheid houdt gemotiveerd af te wijken van planbepalingen, dus ook als het een verplichting zou betreffen om in een specifiek geval af te wijken. Op de motiveringsvereisten die bij een dergelijke afwijking gelden, wordt hierna ingegaan.

⁸⁶ LAP Deel 1, hoofdstuk 3. Als voorbeeld wordt genoemd het afwijken van de minimumstandaard.

⁸⁷ DVV is in par. 9.4 minder duidelijk over afwijkingsmogelijkheden en maatwerk. DVV maakt een onderscheid tussen 'algemeen geldende voorschriften die in principe gelden voor alle bedrijven waar afvalstoffen worden gemengd' en 'overige voorschriften die meer specifiek betrekking hebben op de verwerkende HOI'. Daaraan wordt toegevoegd dat een bevoegd gezag 'echter altijd de mogelijkheid (heeft) (als) een selectie uit de overige voorschriften aan de vergunning te verbinden' (p. 92).

DVV in het LAP: de bestuursbevoegdheden

Het LAP bevat in verband met DVV de volgende normerende bepalingen:

- Afvalbedrijven dienen in hun aanvragen een adequaat acceptatie- en verwerkingsbeleid (A&V-beleid) op te nemen (met indeling in hoog, matig of laag risico).
- In de aanvragen dient acceptatie en verwerking vastgelegd te worden in toereikende procedures m.b.t. administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). De richtlijnen voor acceptatie en registratieprocedures zijn opgenomen in DVV.
- Op basis van een risicoanalyse kunnen beheersmaatregelen worden opgenomen in de aanvraag, om risico's op onjuiste verwerking te verminderen.
- De aanvraag blijft buiten behandeling of de aangevraagde vergunning wordt geweigerd indien de procedures voor acceptatie en administratie niet voldoen aan deze richtlijnen (voor acceptatie en registratie) of de aanvraag op dit punt onvoldoende duidelijk is.
- De richtlijnen voor het A&V-beleid en de mengvoorschriften zijn van toepassing op alle afvalverwerkende bedrijven die afval accepteren.
- De richtlijn voor de AO/IC is beperkt tot HOI's en andere bedrijven die gevaarlijke afvalstoffen accepteren en tot bedrijven die niet-gevaarlijke afvalstoffen accepteren en waar de toepassing van de richtlijn op grond van het Baga al praktijk was.
- Gezien de administratieve lasten van de DVV-vereisten voor de AO/IC, met name voor kleinere bedrijven met beperkte activiteiten, moet DVV bij de vergunningverlening naar de concrete situatie worden vertaald. Vergunningverleners moeten rekening houden met specifieke situaties en beoordelen in hoeverre het onderdeel AO/IC relevant is. Er is dus de mogelijkheid om bij specifieke vergunningen af te wijken van de betreffende bepalingen van DVV en daardoor maatwerk te leveren.
- De procedurele en inhoudelijke afstemming tussen bevoegde gezagen (Wm en Wvo) dient structureel te worden uitgevoerd.
- In de Wm-vergunning worden doelmatigheidsvoorschriften opgenomen waarin wordt aangegeven welke afvalstoffen wel en niet gemengd mogen worden, gebaseerd op negatieve lijsten uit DVV.
- Zowel de Wm- als de Wvo-vergunning bevatten dezelfde voorschriften met betrekking tot acceptatie en administratie. Hiervoor zijn modelvoorschriften opgenomen in DVV.

Samengevat gaat het bij bovenstaande bepalingen om:

- Eisen waaraan een vergunningaanvraag moet voldoen;
- Voorwaarden voor het in behandeling nemen van de aanvraag door het bevoegd gezag;
- Het van toepassing verklaren van de DVV-richtlijnen;
- Het toepassingsbereik van de richtlijnen en het ten aanzien van de AO/IC bij kleinere bedrijven vereisen van toespitsing op de concrete situatie;
- Afstemmingsverplichtingen voor de bevoegde Wm- en Wvo-gezagen.

Geconcludeerd kan worden dat het LAP de reikwijdte van DVV verduidelijkt. De DVV-richtlijn, A&V-beleid en de mengvoorschriften gelden voor *alle*

afvalbedrijven (afvalstoffenverwerkende bedrijven die afval innemen), terwijl de richtlijn AO/IC geldt voor een *beperkte* groep afvalbedrijven, namelijk de HOI's, andere bedrijven die gevaarlijk afval accepteren en de bedrijven waar de richtlijn al praktijk was op grond van het Baga.

Ten aanzien van het in een specifieke situatie leveren van maatwerk door het bevoegd gezag is het LAP minder duidelijk. Dit is bedoeld voor 'met name de kleinere bedrijven met beperkte activiteiten' of voor 'specifieke situaties'. Deze formulering laat beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag. In het LAP wordt gesteld dat DVV naar de concrete situatie 'moet' worden vertaald. Tegelijkertijd hebben vergunningverleners de 'mogelijkheid' om in een specifieke situatie af te wijken van DVV en daardoor maatwerk te leveren. Niet duidelijk is wanneer, of in hoeverre, het leveren van maatwerk niet alleen een bevoegdheid maar ook een verplichting kan zijn.

3.6

DVV EN HET RAPPORT 'VERWERKING WATERFRACTIE GEVAARLIJKE EN NIET-GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN'

Het uit 2001 daterende rapport 'Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen' (hierna: Verwerking waterfractie) ging vooraf aan DVV. Het rapport werd opgesteld door de Commissie Integraal Waterbeheer.⁸⁸ Dit rapport vormde, evenals DVV, een vervolg op de aanbevelingen van de eerdere rapportages van onder meer de Commissie HOI's. Met het rapport werd beoogd te komen tot een eenduidige aanpak in het veld van de Wvo- en Wm-vergunningverlening in de afvalstoffenverwerkingsbranche.⁸⁹

Onderdelen uit het rapport Verwerking waterfractie zijn in DVV geïntegreerd. Gestreefd is naar een zo goed mogelijke afstemming van deze beide beleidskaders.⁹⁰ DVV verwijst in hoofdstuk 8 (Lozing) naar de modelvoorschriften voor de verwerkende HOI in het rapport Verwerking waterfractie.⁹¹

De werkingssfeer van het rapport Verwerking waterfractie is weinig afgebakend:

'De in dit rapport geformuleerde uitgangspunten, algemene eisen en vergunningvoorschriften zijn primair van toepassing op de (vijf) verwerkende HOI's, maar tevens op alle be-/verwerkers van waterig (gevaarlijk) afval'.⁹²

Het rapport vermeldt dat een overkoepelende werkgroep beziet in hoeverre verbreding van de aanbevelingen consequenties heeft voor de afvalverwerkers.⁹³

Het rapport Verwerking waterfractie beschrijft onder meer op hoofdlijnen de acceptatie en verwerking van waterige afvalstromen. Daarmee is er een overlap

⁸⁸De Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) vormde het toenmalige bestuurlijke kader voor afstemming van beleid en uitvoering voor de verschillende bij het waterbeheer betrokken overheden. De CIW-taken zijn inmiddels overgenomen door het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water.

⁸⁹Rapport Verwerking waterfractie, p. 19.

⁹⁰Aldus de inleiding van het rapport Verwerking waterfractie, p. 18.

⁹¹DVV, p. 75.

⁹²Rapport Verwerking waterfractie, p. 18.

⁹³Rapport Verwerking waterfractie, p. 18-19.

met DVV. Voor de randvoorwaarden voor het A&V-beleid en de AO/IC wordt verwezen naar DVV. Centraal staat bij de acceptatie de aanpak met behulp van 'negatieve lijsten', van stoffen die niet geaccepteerd mogen worden omdat zij niet in het water geloosd mogen worden (absoluut verbod) of die alleen na voorbehandeling geloosd mogen worden, waarbij voor deze stoffen een ondergrens geldt.⁹⁴ Deze aanpak geldt naast de Wvo-stofbeoordeling op grond van 'positieve lijsten'. Voor de verwerking van de waterige afvalstromen verwijst het rapport naar het Wvo-emissiebeleid en de daarin geldende technieken ('beste uitvoerbare en best bestaande technieken').⁹⁵ De verwevenheid van de Wm- en de Wvo-instrumenten bij de acceptatie en verwerking van afvalstoffen komt uit het rapport naar voren:

*'Acceptatie-eisen, verwerkingsroute volgens de stand der techniek en de effluent-eisen zijn met elkaar in evenwicht, zodat én een doelmatige verwerking van de afvalstof plaatsvindt én een acceptabele lozing plaatsvindt'. Kort gezegd: de acceptatiecriteria worden in de Wm-vergunning voor de waterige afvalstromen gebaseerd op de negatieve lijst. De Wvo-vergunning stelt effluent eisen. Zowel de Wm- als de Wvo-vergunning maken het AV-beleid en de AO/IC inzichtelijk.'*⁹⁶

De procedurele en inhoudelijke coördinatie van de Wm- en de Wvo-vergunningverlening heeft een *verplichtend karakter*, zo wordt geconcludeerd.⁹⁷ Vervolgens wordt meer gedetailleerd ingegaan op verschillende stappen in het acceptatie- en verwerkingsproces.

Het LAP verwijst in de toelichting bij de sectorplannen met het oog op de procedurele en inhoudelijke afstemming tussen de bevoegde Wm- en Wvo-gezagden mede naar het rapport Verwerking waterfractie.⁹⁸ De sectorplannen zelf verwijzen niet naar dit rapport⁹⁹, maar de verwijzing in de toelichting bij de sectorplannen geldt voor alle sectorplannen. Zowel de Wm- als de Wvo-vergunning bevatten dezelfde voorschriften met betrekking tot acceptatie en administratie, aldus ook het LAP.¹⁰⁰ Het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren, dat in art. 7 vereisten bevat voor de over te leggen stukken bij de Wvo-vergunningaanvraag, werd in 1999 bijgesteld om beter aan te sluiten bij de terminologie van het Ivb met betrekking tot bij de aanvraag te leveren gegevens.¹⁰¹ Op de verhouding tussen de Wm en de Wvo wordt gedetailleerd en uitgebreid ingegaan in bijlage 7 bij het rapport Verwerking waterfractie. Ook DVV bevat een (minder uitgebreide) bijlage over deze verhouding.

⁹⁴ Rapport Verwerking waterfractie, p. 25.

⁹⁵ Rapport Verwerking waterfractie, p. 28.

⁹⁶ Rapport Verwerking waterfractie, p. 32.

⁹⁷ Rapport Verwerking waterfractie, p. 32.

⁹⁸ LAP Deel 2, p. 8. Aangeduid als: 'Verwerking waterfractie gevaarlijke en bedrijfsafvalstoffen'. Aangenomen moet worden dat bedoeld wordt 'Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen'.

⁹⁹ Ook naar DVV wordt overigens in de sectorplannen weinig verwezen.

¹⁰⁰ LAP Deel 2, p. 8.

¹⁰¹ Toelichting bij het wijzigingsbesluit van 24 augustus 1999, par. 2.3. Met deze wijziging werden de vereisten van het Uitvoeringsbesluit voor de bij de Wvo-aanvraag te verstrekken gegevens bij lozing op rijkswateren in overeenstemming gebracht met art. 6 van de IPPC-richtlijn.

Geconcludeerd kan worden dat de rapporten DVV en Verwerking waterfractie niet alleen belangrijke raakvlakken hebben, maar deels ook dezelfde materie regelen, zij het vanuit een andere invalshoek. Uit de verwijzingen in het rapport Verwerking waterfractie naar de randvoorwaarden in DVV komt naar voren dat DVV wordt beschouwd als het geïntegreerde kader. Beide rapporten worden evenwel naast elkaar toegepast. Het 'verplichtende karakter' van de procedurele en inhoudelijke coördinatie van de Wm- en de Wvo-vergunningverlening, zoals het rapport Verwerking waterfractie deze voorstaat, komt uit het LAP niet naar voren. Het LAP vermeldt alleen dat de afstemming van groot belang is en structureel dient te worden uitgevoerd.¹⁰² Het verdient daarom aanbeveling dat de tekst over DVV in het LAP en die van het rapport Verwerking waterfractie meer worden afgestemd. Gezien de raakvlakken en overlap in beide rapporten lijkt een verdere afstemming en coördinatie van het A&V-beleid en de AO/IC in het Wm- en het Wvo-traject gewenst.

3.7

DE VERANKERING VAN DVV IN DE NATIONALE REGELGEVING

In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre DVV een basis heeft in, dan wel raakvlakken heeft met de Wm- en Wvo-regelgeving. Aan de orde komen het Inrichtingen en vergunningbesluit, het Besluit inzamelen afvalstoffen, het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen en de Regeling aanwijzing BBT-documenten. Ook wordt ingegaan op het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit), vanwege de centrale plaats die dit besluit sinds kort heeft in de Wm- en Wvo-regelgeving en vanwege de ingrijpende wijzigingen die dit Besluit meebrengt voor de vergunningverlening.

3.7.1

HET INRICHTINGEN- EN VERGUNNINGENBESLUIT MILIEUBEHEER

Het inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) bevat, naast de algemene vereisten voor een Wm-vergunningaanvraag,¹⁰³ een opsomming van vereisten voor de vergunningaanvraag voor afvalstoffeninrichtingen waar gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn. Voor het toetsen van de doelmatigheid van het afvalbeheer vereist art. 5.11 Ivb, voorzover hier relevant, de volgende gegevens:

- De procedures van acceptatie en controle van de inkomende afvalstoffen;
- De wijze waarop de inkomende afvalstoffen worden geregistreerd;
- De wijze waarop de bij het proces van nuttig toepassen of verwijderen ontstane stoffen, preparaten of andere producten of afvalstoffen worden afgezet, afgevoerd, nuttig toegepast of verwijderd, alsmede de wijze van registratie daarvan;
- De ondernemings- en organisatiestructuur, alsmede de regeling van de feitelijke leiding van de activiteiten in de inrichting.

Blijkens de toelichting bij het Besluit betreffen deze criteria met name:

¹⁰² LAP Deel 2, p. 8.

¹⁰³ Ivb art. 5.1.

- De zorgvuldige acceptatie en controle, met name procedures en vereisten voor monsterneming;
- Het inzicht in de bewegingen van de afvalstoffen: langs welke kanalen worden deze ontvangen.;
- De verwijdering van eventuele reststoffen;
- De structurering van verantwoordelijkheden en zorgvuldigheid van bedrijfsvoering.

Deze in 1993 in het Besluit opgenomen criteria waren destijds niet gericht op A&V- of AO/IC-beleid zoals deze nu aan de orde zijn. In de systematiek van DVV maakt een beschrijving van het A&V-beleid en van de AO/IC deel uit van de vergunningaanvraag. Het opnemen van de in de DVV-richtlijn genoemde elementen is een voorwaarde voor een ontvankelijke aanvraag. Afwijkingen dienen te worden gemotiveerd.¹⁰⁴ De reikwijdte van de Ivb-vereisten is beperkter dan die van het A&V-beleid en de AO/IC. Daar een beleidsmatige regeling een bevoegdheidsbasis dient te hebben in een wettelijke regeling – bij beleidsregel kunnen immers alleen bestaande bevoegdheden worden uitgewerkt – lijkt een aanvulling van de Ivb-vereisten voor de vergunningaanvraag hier noodzakelijk. Deze vereisten vormen immers een basis voor de beleidsmatige uitwerking in het A&V-beleid en voor de AO/IC. Dit geldt temeer nu de opsomming in art. 5.11 Ivb geformuleerd is als een limitatieve opsomming.

Geconcludeerd kan worden dat het Ivb onvoldoende grondslag lijkt te bieden voor de beleidsmatige regeling van het A&V-beleid en de AO/IC. In verband hiermee kan een aanbeveling worden ondersteund die al in het DVV-rapport werd gedaan¹⁰⁵, namelijk om:

- Art. 5.11 sub f Ivb als volgt te wijzigen:
'de wijze waarop de inkomende afvalstoffen worden geregistreerd' vervangen door: *de wijze waarop het verloop van de afvalstoffen binnen het bedrijf wordt geregistreerd en gecontroleerd;*
- Aan art. 5.11 Ivb als nieuwe vereiste voor de aanvraag toe te voegen: de procedures van verwerking van de afvalstoffen.

Daarnaast zou het element 'administratieve organisatie' aan de opsomming van vereisten voor de vergunningaanvraag toegevoegd kunnen worden.

3.7.2

HET BESLUIT INZAMELEN AFVALSTOFFEN

Op de inzameling van de afvalstromen afgewerkte olie (cat. I of II), scheepsafvalstoffen en klein gevaarlijk afval is, op grond van art. 10.48 lid 1 Wm, het Besluit inzamelen afvalstoffen (BIA)¹⁰⁶ van toepassing. De inzamelvergunningen op grond van het BIA worden verleend door de minister van VROM.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Zie hierover bijvoorbeeld par. 9.1.2 van DVV.

¹⁰⁵ DVV p. 80. Deze aanbeveling werd niet uitgevoerd.

¹⁰⁶ Stb. 2004, 127.

¹⁰⁷ De uitvoering gebeurt door SenterNovem, Uitvoering afvalbeheer (www.uitvoeringafvalbeheer.nl).

Het BIA bevat in art. 10 een limitatieve opsomming van vereisten voor de inhoud van de vergunningaanvraag, waaronder:

'd. een beschrijving van de procedures van acceptatie, administratieve organisatie en interne controle van de ingezamelde afvalstoffen.

(...)

g. een beschrijving van de wijze waarop de ingezamelde afvalstoffen verder worden beheerd.'

De toelichting verwijst zowel naar het LAP als beleidskader voor de verlening van inzamelvergunningen als naar de DVV-richtlijnen.¹⁰⁸

In het kader van DVV zijn er voor deze drie afvalstromen specifieke richtlijnen voor het A&V-beleid en de AO/IC tot stand gekomen. Deze specifieke richtlijnen zijn afgeleid van de DVV-richtlijnen. In vergelijking met de algemene DVV-richtlijnen voor A&V-beleid en de AO/IC is een aantal elementen weggelaten of gehergroepeerd, dan wel toegevoegd of van een toelichting voorzien.¹⁰⁹ Evenals voor de inrichtingsvergunningen geldt voor deze inzamelvergunningen dat de beschrijvingen van het A&V-beleid en de AO/IC deel uitmaken van de vergunningaanvraag.

De opsomming in art. 10 BIA, van vereisten voor de vergunningaanvraag, lijkt een iets beperktere strekking te hebben dan het DVV-beleid zoals neergelegd in de inzamelingsrichtlijnen. Weliswaar wordt onder art. 10 sub g gevraagd naar beschrijvingen van het 'verdere beheer' van de ingezamelde afvalstoffen, maar gezien de toelichting bij het Besluit lijken de punten d. en g. geen betrekking te hebben op zaken die in de richtlijnen onder 'monsternamen en analyse' en onder 'algemene eisen' gevraagd worden. Zo is het de vraag of het belangrijke punt 'maatregelen die genomen worden indien na definitieve acceptatie blijkt dat het afval onterecht is geaccepteerd' daar onder past.

3.7.3

HET BESLUIT MELDEN BEDRIJFSAFVALSTOFFEN EN GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN

Het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (BMA) en de bijbehorende Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen bevatten regels voor de registratie- en meldingsverplichtingen van de art. 10.38 en 10.40 Wm. De verplichtingen betreffen de afgifte en ontvangst van afvalstoffen.¹¹⁰ Ook de verplichting voor de ontdoener, op grond van art. 10.39 Wm, tot het verstrekken van een begeleidingsbrief bij transport van een afvalstof is in het BMA en de Regeling uitgewerkt.

Met deze regelingen wordt beoogd gegevens over ontvangst, afgifte en transport van afvalstromen te genereren ten behoeve van handhaving en monitoring.¹¹¹ Het

¹⁰⁸ Nota van toelichting bij het Besluit inzameling afvalstoffen, algemeen deel en toelichting bij art. 10.

¹⁰⁹ Bij de voorbereiding van het BIA gaf de Vereniging van Ondernemingen in de milieudienstverlening ten behoeve van de scheepvaart, VOMS, als reactie op het ontwerp in overweging op basis van DVV specifiek op de sectoren gerichte richtlijnen te ontwikkelen. De regering antwoordde destijds dat er reeds op maat gesneden richtlijnen voor inzamelaars waren (Toelichting bij het BIA, par. 10). Gezien de huidige – van DVV afgeleide – richtlijnen is de VOMS-suggestie nadien kennelijk overgenomen.

¹¹⁰ Basis daarvoor zijn de art. 10.41 – 10.44 Wm.

¹¹¹ Aldus par. 2 van de toelichting bij het BMA.

gaat daarbij om aard en eigenschappen van afvalstoffen, en de herkomst en bestemming van afvalstromen. De gegevens betreffen, anders dan het A&V-beleid en de AO/IC zoals neergelegd in DVV, niet zozeer het beleid of de organisatie van het bedrijf. Omdat de raakvlakken met DVV beperkt lijken te zijn, wordt op het BMA en de bijbehorende Regeling niet verder ingegaan.¹¹²

3.7.4

DE 'REGELING SCHEIDEN EN GESCEIDEN HOUDEN' EN MENGVOORSCHRIFTEN IN DVV

De Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen¹¹³ (RSGH of de Regeling) bevat voorschriften voor het scheiden en gescheiden houden van in ontvangst genomen afvalstoffen, voor inrichtingen voor het opslaan, overslaan of bewerken van gevaarlijke afvalstoffen. Art. 2 vereist het *gescheiden houden* van in ontvangst genomen afvalstoffen behorende tot verschillende categorieën van gevaarlijke afvalstoffen, zowel van elkaar als van andere afvalstoffen, stoffen en producten. Art. 3 vereist het *scheiden* van verschillende categorieën gevaarlijke afvalstoffen, eveneens van elkaar en van andere afvalstoffen, stoffen en producten, tenzij is aangetoond dat scheiding technisch of economisch niet haalbaar is (art. 3 lid 1 en 2).¹¹⁴ Als het belang van de bescherming van het milieu zich hier niet tegen verzet, kan het bevoegd gezag aan de vergunning het voorschrift verbinden dat aangewezen gevaarlijke afvalstoffen mogen worden gemengd met andere aangewezen afvalstoffen, stoffen en producten (art. 4). De RSGH implementeert art. 2, lid 2 – 4 van richtlijn 91/689, inzake gevaarlijke afvalstoffen (zie over deze richtlijn par. 4.2.4).¹¹⁵

Raakvlak tussen DVV en de RSGH is het onderwerp 'mengen' van afvalstoffen. DVV bevat uitgebreide regels voor het beleid inzake het al of niet mengen van afvalstoffen. Eén van de aanbevolen actiepunten uit het DVV-rapport luidt dat deze 'mengregels' worden opgenomen in de Regeling scheiden en gescheiden houden, teneinde de regels onverkort van toepassing te laten zijn op de vergunninghouders die gevaarlijke afvalstoffen opslaan, overslaan, be/verwerken of vernietigen.¹¹⁶ Deze aanbeveling is niet uitgevoerd. De RSGH bepaalt in art. 4 over 'mengen':

Indien het belang van de bescherming van het milieu zich hier niet tegen verzet, kan het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 2 (RSGH), aan de vergunning het voorschrift verbinden dat gevaarlijke afvalstoffen mogen worden gemengd met andere aangewezen afvalstoffen, stoffen, preparaten en andere producten.

¹¹² In één van de voor dit onderzoek gehouden interviews wordt wel gewezen op overlap omdat volgens de geïnterviewden aan twee instanties dezelfde zaken gemeld moeten worden.

¹¹³ Stcrt. 1998, 72.

¹¹⁴ 'Inzamelen' valt dus niet onder de RSGH, hoewel de scheidingsverplichtingen van richtlijn 91/689, inzake gevaarlijke afvalstoffen, ook het inzamelen omvatten. Zie hierover par. 4.2.4, inzake richtlijn 91/689.

¹¹⁵ De implementatie vond plaats door de voorganger van de RSGH, de Regeling scheiden gevaarlijke afvalstoffen, Stcrt. 1995, 121.

¹¹⁶ DVV, p. 101.

DVV bevat met het oog op het mengen van afvalstoffen de volgende uitgangspunten:

- Mengen van afvalstoffen is uitsluitend toegestaan binnen duidelijke en controleerbare grenzen.
- Met mengen wordt bedoeld het be- of verwerken van afval waarbij niet met elkaar vergelijkbare afvalstoffen worden samengevoegd; de aard en samenstelling van de afvalstoffen verandert daarbij.¹¹⁷
- Uitgangspunt is dat mengen niet mag, tenzij dit expliciet in de vergunning is geregeld; het rapport geeft, rekening houdend met richtlijn 91/689, voor specifieke toepassingen de randvoorwaarden aan waarbinnen vergunningverleners hieraan invulling kunnen geven.
- Er wordt een stelsel van 'negatieve lijsten' gehanteerd (lijsten van stoffen die niet mogen worden gemengd). De regels met betrekking tot mengen voor nuttige toepassing hebben alleen betrekking op bepaalde thermische processen.

Vervolgens somt DVV een aantal vragen op, te stellen bij het doorlopen van de negatieve lijsten:

- Zijn er risico's voor veiligheid en gezondheid?
- Zijn er specifieke mogelijkheden van be-/verwerking of verwijdering?
- Betreft het een zwarte-lijststof?
- Betreft het een stof die niet gemengd mag worden ten behoeve van verwijdering door verbranding?
- Betreft het een afvalstof die niet mag worden gemengd om na behandeling te worden geloosd?

Daarna volgt een uitwerking van de negatieve lijsten.¹¹⁸ De 'mengregels' van DVV verschillen op de volgende punten van de RSGH:

- De DVV-mengregels hebben betrekking op afvalstoffen, terwijl de RSGH betrekking heeft op gevaarlijke afvalstoffen.
- DVV bestrijkt ook de inzamelaars.¹¹⁹
- DVV heeft in de negatieve lijsten die niet gemengd mogen worden andere categorie-indelingen dan de RSGH.

Gezien deze verschillen kan geconcludeerd worden dat de gedetailleerde mengregels in DVV geen duidelijke juridische basis hebben in de Regeling. De bepalingen in DVV hebben de status van planbepalingen waarmee moet worden 'rekening gehouden'. Dat garandeert geen uniforme toepassing. Daarom verdient de aanbeveling uit het DVV-rapport ondersteuning om de DVV-mengregels op te nemen in de Regeling scheiden en gescheiden houden.¹²⁰ Dit zou een eenduidige toepassing bevorderen, in ieder geval voor de hoofdlijnen van de mengregels. Duidelijkheidshalve verdient ook het, waar mogelijk, meer op elkaar afstemmen van verschillende categorie-indelingen, dan wel het overzichtelijk presenteren van de verschillende categorie-indelingen, aanbeveling.

¹¹⁷ DVV Bijlage III, p. 6.

¹¹⁸ DVV, p. 19-38.

¹¹⁹ Voor inzamelaars en vervoerders geldt, aldus de toelichting bij de Regeling, het verbod van art. 10.43 Wm (zie in de huidige Wm in gewijzigde vorm: art. 10.54).

¹²⁰ DVV, p. 111.

Het LAP vermeldt over de mengregels in DVV dat deze van toepassing zijn op alle afvalverwerkende bedrijven die afval accepteren.¹²¹ Het LAP bevat ook een afzonderlijk hoofdstuk over 'mengen'. Daarin is vermeld dat de beleidslijn voor het mengen nader is uitgewerkt in DVV.¹²² Anders dan in DVV staat in de LAP-bepalingen over het mengen de minimumstandaard meer centraal. Deels wordt evenwel dezelfde materie geregeld als in DVV, soms met een iets verschillende tekst, ook bij de categorie-indelingen. Het lijkt daarom wenselijk beide teksten in komende versies van de documenten meer op elkaar af te stemmen dan wel te integreren.

Op het Europeesrechtelijke kader van de RSGH en DVV wordt in par. 4.2.4 ingegaan.

3.7.5

DE REGELING AANWIJZING BBT-DOCUMENTEN, DVV EN HET RAPPORT 'VERWERKING WATERFRACTIE'

De Wm heeft als uitgangspunt dat in een inrichting tenminste de beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast.¹²³ Op grond van art. 5a.1 lid 2 Ivb moet bij het bepalen van deze technieken rekening worden gehouden met de volgende bij ministeriële regeling aangewezen documenten: BREFs, door andere internationale organisaties bekendgemaakte informatie en andere informatie met betrekking tot BBT. Dit Ivb-artikel heeft ook betrekking op lozingsvergunningen op basis van art. 1 Wvo.¹²⁴ De aanwijzing van documenten heeft plaatsgevonden in de Regeling aanwijzing BBT-documenten.¹²⁵ (Zie over deze Ivb-bepalingen ook par. 4.3.2.)

De Regeling bevat twee tabellen waarmee het bevoegd gezag bij de Wm- en Wvo-vergunningverlening moet rekening houden bij het bepalen van de BBT.¹²⁶ Het artikel voegt daaraan toe dat met de documenten die in tabel 1 zijn opgesomd (de BREFs) 'in ieder geval' rekening moet worden gehouden bij de vergunningverlening voor de in tabel 1 vermelde 'gpbv-installaties'.¹²⁷ Met tabel 2 – 'Nederlandse informatiedocumenten over BBT' – moet 'rekening worden gehouden' voorzover de documenten betrekking hebben op onderdelen van, of activiteiten binnen de inrichting.¹²⁸

Het rapport Verwerking waterfractie (zie par. 3.6) is opgenomen in tabel 2 van de bijlage bij deze Regeling. Op basis hiervan moet het bevoegd gezag bij het bepalen van de voor een lozing in aanmerking komende BBT rekening houden met dit rapport.

¹²¹ LAP Deel 2, p. 8.

¹²² LAP Deel 1, p. 121-125.

¹²³ Wm art. 8.11 lid 3, tweede volzin.

¹²⁴ Zie ook de Wvo-bepalingen art. 7 lid 5, art. 29 onder b en art. 31c.

¹²⁵ Regeling aanwijzing BBT-documenten, Stcrt, 2005 nr. 231, zoals gewijzigd Stcrt. 2007, 228. Deze Regeling is gebaseerd op art. 8.11 lid 4 Wm en art. 5a.1 lid 2 Ivb, en vloeit voort uit richtlijn 96/61/EG.

¹²⁶ Regeling aanwijzing BBT-documenten, art. 1 lid 1.

¹²⁷ Installaties voor 'geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging' (art. 1 lid 2 Regeling aanwijzing BBT-documenten).

¹²⁸ Regeling aanwijzing BBT-documenten, art. 1 lid 3.

DVV en het LAP zijn niet opgenomen in tabel 2. De toelichting bij de Regeling geeft daarvoor als reden dat in art. 10.4 Wm al is vastgelegd dat rekening moet worden gehouden met het LAP. Hoewel dit op zich niet onjuist is, rijst toch de vraag of hiermee niet een onwenselijke, want onduidelijke situatie ontstaat. DVV ontbreekt nu in de BBT-documenten-lijst, terwijl vergelijkbare andere documenten wel zijn opgenomen. Zo is de aansluiting met bijvoorbeeld art. 5a.1 Ivb, dat de basis vormt voor de Regeling aanwijzing BBT-documenten, minder duidelijk. Denkbaar is dat het 'rekening houden met BBT-documenten' een andere toetsing door de rechter meebrengt dan het 'rekening houden met' andere documenten die in de aanwijzing ontbreken.¹²⁹ Het ontbreken van het LAP/DVV zou mogelijk minder bezwaarlijk zijn als de tekst van de Regeling aanwijzing BBT-documenten (en dus niet alleen de toelichting hierbij) zou verwijzen naar art. 10.4 Wm en het LAP. Daarmee zou het duidelijker zijn dat ook het LAP, en daarmee DVV, tot deze BBT-documenten behoort.

3.7.6

EEN BASIS VOOR DVV IN HET ACTIVITEITENBESLUIT?

Inleiding

Het Activiteitenbesluit heeft sinds kort een centrale plaats binnen het Wm- en Wvo-kader. Deze paragraaf behandelt de vraag of het Activiteitenbesluit (hierna: het Besluit) een basis biedt voor het beleid zoals neergelegd in DVV. Na een korte beschrijving van de systematiek van het Activiteitenbesluit, volgt een toespitsing op afvalstoffenbeheer en het DVV-beleid in relatie tot het Besluit. Detailinformatie over de bepalingen in het Besluit die relevant zijn voor afvalstoffenbeheer zijn opgenomen in Annex 2 bij dit rapport.

Met de wijziging van art. 8.1 Wm¹³⁰ en de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit¹³¹ (hierna: het Besluit) is de milieuvergunning van regel uitzondering geworden.¹³² Uitgangspunt is nu dat een bedrijf onder een algemene regeling valt, tenzij de betreffende activiteit is aangewezen in de lijst van vergunningplichtige inrichtingen in bijlage 1 bij het Besluit. Daarmee vervalt voor een groot aantal bedrijven zowel de Wm- als de Wvo-vergunningplicht. Het Besluit is niet van toepassing op de 'IPPC-bedrijven'. Deze blijven op grond van art. 8.1 lid 1 Wm vergunningplichtig.¹³³

Het Besluit bevat voorschriften voor activiteiten in inrichtingen en onderscheidt daarbij typen A-, B- en C-inrichtingen. A- en B-inrichtingen vallen volledig onder de voorschriften van het Besluit, met dit verschil dat voor A-inrichtingen geen

¹²⁹ Zie hierover par. 4.3.5.

¹³⁰ Wetswijziging modernisering algemene regels voor inrichtingen, Stb. 2006, 606 (Kamerstukken 30 483).

¹³¹ Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, Stb. 2007, 415. In het Besluit, dat op 1-1-08 in werking trad, zijn 12 amvb's (de zogenaamde 8.40-8.44 amvb's) geïntegreerd.

¹³² Deze wijziging maakt deel uit van de 'modernisering en herijking' van de regelgeving van het ministerie VROM. Vermindering van het aantal regels en vergunningen en reduceren van de lastendruk staan hierbij centraal. Zie hierover de memorie van toelichting bij de wetswijziging modernisering algemene regels voor inrichtingen, Kamerstukken II 2005/06, 30 483, nr. 3, p. 2-3.

¹³³ De IPPC-richtlijn vereist in beginsel een individuele afweging.

meldingsplicht geldt en voor B-inrichtingen wel. Type C-inrichtingen zijn vergunningplichtig. Een ministeriële regeling¹³⁴ (hierna: de Regeling) bevat een uitwerking van voorschriften uit het Besluit.

Zowel het Besluit als de Regeling verlenen bevoegdheden tot het stellen van 'maatwerkvoorschriften'. Maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld voorzover en waar het Besluit of de Regeling dit bepalen. Deze maatwerkbevoegdheden zijn doorgaans zeer specifiek omschreven. Het maatwerk dient, aldus de toelichting, beperkt te blijven tot bijzondere en incidentele gevallen, vergelijkbaar met de 'nadere eis' zoals tot nu toe gebruikelijk was.¹³⁵ Door de specifieke toekenning van de maatwerkbevoegdheden en doordat voor sommige activiteiten maatwerk alleen soepeler voorschriften kan betreffen¹³⁶, lijken de mogelijkheden om bij maatwerk strengere eisen te stellen beperkt te zijn.¹³⁷

Afvalstoffenbeheer in het Activiteitenbesluit

De betekenis van het Activiteitenbesluit voor afvalstoffeninrichtingen is op dit moment nog beperkt. Met de eerste tranche van het Besluit die nu in werking is, is niet beoogd deze inrichtingen onder de algemene regels van het Besluit te brengen. Voor een voorziene tweede tranche van het Besluit wordt dit wel beoogd.¹³⁸ Het Besluit in huidige vorm heeft wel betrekking op activiteiten met afvalstoffen. In Annex II bij dit rapport is geïnventariseerd welke activiteiten dit precies betreft. Het Besluit bevat enkele regels voor afvalstoffenbeheer. Zo geldt er een scheidingsverplichting voor gevaarlijk afval en een opruimverplichting voor zwerfafval binnen 25 meter vanaf een inrichting.¹³⁹ Daarnaast zijn voor het afvalstoffenbeheer relevant de afvalwaterbeheer-bepalingen en de bepaling inzake het opslaan van afgewerkte olie in ondergrondse tanks tot maximaal 150 m³ (hoofdstuk 3) en bepalingen inzake het lozen van afvalwater van specifieke activiteiten (hoofdstuk 4). De regels van de hoofdstukken 3¹⁴⁰ en 4 gelden ook voor de vergunningplichtige inrichtingen vermeld op de lijst bij het Besluit. De regels gelden voor deze inrichtingen dus naast vergunningvoorschriften. De bepalingen van het Besluit zijn, voorzover het activiteiten met gevaarlijk afval betreft, per 1 januari 2008 nog niet in werking getreden, vanwege de nog lopende EG-notificatieprocedure.¹⁴¹

De zorgplichtbepaling van het Besluit beoogt het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen voor het milieu die niet of onvoldoende worden voorkomen of

¹³⁴ Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, Stcrt. 2007, 223.

¹³⁵ Aldus de Nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit, p. 116.

¹³⁶ Bijvoorbeeld art. 2.1 lid 2 Activiteitenbesluit.

¹³⁷ Anders: T.W.G.M.M. Albers e.a., 'Het Activiteitenbesluit milieubeheer. Modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen', *Milieu en Recht* 2007/3, p. 134-141, in het bijzonder p. 138. Mogelijk wordt met de 'ruimere mogelijkheid om maatwerk te leveren' vooral bedoeld op de mogelijkheden om niet alleen scherper, maar ook soepeler af te wijken.

¹³⁸ Zie met het oog hierop het onderzoek van Erik van Vliet, 'Rapport Onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007', Den Haag, 2006.

¹³⁹ Activiteitenbesluit art. 2.12 en 2.13. Zie annex 2 bij dit rapport.

¹⁴⁰ Hoofdstuk 3 betreft met name de activiteiten van inrichtingen die voorheen onder de '8.44-amvb's' vielen, op grond waarvan naast de vergunningplicht ook algemene regels golden.

¹⁴¹ Aldus de toelichting bij het inwerkingtredingsbesluit, Stb. 2007, 472.

beperkt door het naleven van de regels die in het Besluit zijn gesteld (art. 2.1 lid 1). Art. 2.1 lid 2 omschrijft specifiek wat daaronder wordt verstaan. Voor afvalstoffen betreft dit het doelmatig beheer van afvalwater, het doelmatig beheer van afvalstoffen en de bescherming van de doelmatige werking van de afvalwaterbeheer-voorzieningen (art. 2.1 lid 2). Het bevoegd gezag kan hier *maatwerkvoorschriften* stellen voorzover het onderwerp bij of krachtens het Besluit niet uitputtend is geregeld (art. 2.1 lid 3).

Anders dan in de amvb's op grond van art. 8.40 Wm het geval was, ontbreken in het Besluit en de Regeling regels voor *afvalpreventie*. De zorgplicht heeft daarop geen betrekking. Opmerkelijk is dat de toelichting bij het Besluit expliciet opmerkt dat de zorgplicht in het Besluit geen betrekking heeft op afvalpreventie en dat op dit gebied ook geen maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld.¹⁴² Het uitsluiten van dergelijke voorschriften lijkt niet te passen in de op een doelmatig beheer en op preventie van afvalstoffen gerichte stelsels van de Wm en de Waterwet.¹⁴³

In de toelichting bij het Besluit wordt opgemerkt dat het Besluit geen 'vangnetbepaling' kent voor niet-voorzienbare situaties. Met het oog hierop verwijst de toelichting naar de zorgplicht, op basis waarvan eisen gesteld zouden kunnen worden, in het geval van nieuwe, niet-voorzienbare activiteiten.¹⁴⁴ Onduidelijk is hoeveel ruimte art. 2.1 van het Besluit hiervoor biedt, gezien de specifieke omschrijvingen met betrekking tot de zorgplicht.

Verschillende activiteiten met afvalstoffen zijn op grond van het Besluit niet vergunningplichtig, ofwel omdat ze niet voorkomen op de vergunningplichtige lijst, ofwel omdat ze daarbij zijn uitgezonderd. Daarbij worden maatwerkvoorschriften soms als oplossing genoemd voor het geval uit milieuoogpunt ongewenste situaties zouden ontstaan. Een voorbeeld hiervan is de activiteit: als grondstof inzetten van een afvalstof zijnde metaal, hout, kunststof of textiel, voor bepaalde producten. Deze activiteit met afvalstoffen is uitgezonderd van de vergunningplicht. Omdat niet is uitgesloten dat bij deze activiteit uit milieuoogpunt ongewenste situaties ontstaan, bepaalt art. 2.14 Besluit dat hier maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld.¹⁴⁵

A&V- en AO/IC-beleid en het Activiteitenbesluit

Het Besluit en de Regeling bevatten, op twee uitzonderingen na, geen bepalingen die enig raakvlak vertonen met het A&V-beleid of met de AO/IC. De eerste uitzondering betreft enkele voorschriften inzake activiteiten van bepaalde jachthavens.¹⁴⁶ Daarvoor wordt het volgende geregeld.

¹⁴² Zie de Nota van toelichting bij het Besluit, p. 156.

¹⁴³ Het Besluit en de Regeling kennen met betrekking tot afvalwater wel preventiemaatregelen (zie het Besluit art. 4.104, en de Regeling, art. 4.84).

¹⁴⁴ Nota van toelichting bij het Besluit, p. 305. Zie hierover: T.W.G.M.M. Albers e.a., 'Het Activiteitenbesluit milieubeheer. Modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen', *Milieu en Recht* 2007/3, p. 134-141, in het bijzonder p. 140.

¹⁴⁵ Zie hierover ook bijlage 1 bij dit rapport.

¹⁴⁶ Art. 4.107 Besluit en art. 4.106 Regeling (opstellen plan, beschrijving voorzieningen, procedures, methoden inzake in ontvangst nemen en verder beheren van afvalstoffen).

Voor het in ontvangst nemen en beheren van afvalstoffen door jachthavens met zeegaande schepen vereist art. 4.107 lid 3 van het Besluit het opstellen van een plan voor het in ontvangst nemen en beheren van afvalstoffen. Art. 4.106 van de Regeling bevat een uitwerking daarvan (beschrijving voorzieningen, procedures, methoden).

De tweede uitzondering is art. 2.1 lid 3 Besluit. Daar wordt in verband met de zorgplicht in de tweede volzin het volgende bepaald:

'Deze maatwerkvoorschriften kunnen mede inhouden dat de door de inrichting te verrichten activiteiten worden beschreven, alsmede dat metingen, berekeningen of tellingen moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.'

Deze bepalingen betreffen deelaspecten van A&V-beleid. Een basis voor het vereisen van een A&V-beleid, inclusief mengvoorschriften en de AO/IC ontbreekt evenwel in het Besluit. De maatwerkbevoegdheden van het Besluit lijken hiervoor per definitie geen adequate basis te bieden, gezien de beperkte uitleg die in de toelichting aan maatwerk wordt gegeven. De plaats en betekenis die maatwerk heeft in het Besluit is een geheel andere dan die van maatwerk in DVV. Maatwerk is in DVV een structureel element terwijl het in het Besluit een uitzonderingssituatie betreft. Bovendien ontbreekt onder het Besluit een aanvraagtraject – zoals bij de vergunningaanvraag – met onderhandelingen, gedurende welke het maatwerk juist vorm kan krijgen.

Een koppeling van A&V-beleid en AO/IC aan de meldingsplicht – welke in het huidige Besluit overigens *niet* wordt gemaakt - lijkt weinig perspectief te bieden als basis voor DVV-beleid, gezien het bij deze meldingsplicht ontbreken van een besluit van het betreffende bestuursorgaan.

Geconcludeerd kan worden dat in het huidige Besluit en de Regeling een adequate koppeling met het DVV-beleid en het LAP ontbreekt. Voorzover activiteiten met afvalstoffen nu al onder de algemene regels van het Besluit vallen, zijn geen eisen inzake A&V-beleid of AO/IC te stellen. Het Besluit zoals het er nu ligt kan afbreuk doen aan mogelijkheden om voor activiteiten met afvalstoffen A&V- en AO/IC-beleid te voeren. Dit knelpunt verdient een structurele aanpak en niet een oplossing per activiteit. Dit knelpunt speelt temeer wanneer meer activiteiten met afvalstoffen onder de algemene regels van het Besluit komen te vallen en de vergunningplicht vervalt of ingeperkt wordt. Het is daarom van belang dat een koppeling wordt gelegd tussen het Besluit en het A&V-beleid en de AO/IC zoals geregeld in DVV/LAP en het rapport Verwerking waterfractie.

Ter opheffing van de lacune op dit gebied in het Besluit worden in het vorengenoemde onderzoek 'Vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007', met het oog op het onder algemene regels brengen van afvalbedrijven, onder meer de volgende aanbevelingen gedaan:

- Vastleggen van de verplichting tot het hebben van een A&V-beleid in het Activiteitenbesluit;
- Vereenvoudiging van de richtlijnen voor het A&V-beleid voor specifieke activiteiten¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Van Vliet 2006, p. 23.

Daarnaast, zo wordt in het vorengenoemde onderzoek geconcludeerd, is het van belang dat het LAP wordt aangepast, zodat het zich niet uitsluitend richt op vergunningverlening.¹⁴⁸ In aanvulling op deze aanbevelingen kan worden geconcludeerd dat ook ten aanzien van de AO/IC afstemmingsbepalingen nodig zullen zijn in het Besluit. Daarbij zal dan, om de bevoegdheid te behouden tot maatwerk, welke een essentieel onderdeel is voor de richtlijn AO/IC, een koppeling gelegd moeten worden tussen het maatwerk uit DVV en het maatwerk in de zin van het Activiteitenbesluit. Op dit moment verschillen beide maatwerkinstrumenten van elkaar.

Het Activiteitenbesluit zou mogelijk een basis kunnen bieden voor het neerleggen van een basisset aan regels op het gebied van A&V en AO/IC voor verschillende typen activiteiten (met afvalstoffen). Daarbinnen zouden dan nader aangeduide bevoegdheden tot maatwerk moeten bestaan. Een voorwaarde hiervoor is wel dat het DVV-beleid een structurele plaats krijgt in het Activiteitenbesluit.

3.8

DVV IN DE JURISPRUDENTIE

Voor dit onderzoek zijn de uitspraken van de (voorzitter van de) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over DVV/LAP geïnventariseerd en samengevat en van kanttekeningen voorzien in Annex 3 bij dit rapport. Voorzover kon worden nagegaan betreft het tot juni 2008 in totaal 18 uitspraken. Op basis van deze uitspraken kan over DVV als toetsingskader het volgende worden opgemerkt.

Status DVV

De status van DVV komt in de uitspraken niet expliciet aan de orde. Appellanten stellen deze niet ter discussie, de Afdeling oordeelt er niet over en wijdt er ook geen overwegingen aan. Wel kan uit de uitspraken worden afgeleid dat de Afdeling het gebruik van het rapport als toetsingskader accepteert, onder meer doordat deze begrippen uit het rapport toepast en verwijzingen naar het rapport accepteert. In één uitspraak overweegt de Afdeling bijvoorbeeld, onder verwijzing naar onder meer DVV, dat de documenten zodanig zijn opgesteld 'dat zij eenvoudig als leidraad kunnen dienen bij het opstellen van acceptatie- en registratieprocedures'.¹⁴⁹

Ook de relatie DVV-LAP komt in de uitspraken niet expliciet aan de orde. In één uitspraak, waar verweerder verwijst naar de inhoud van DVV, gaat de Afdeling alleen in op het LAP, dat ten tijde van die uitspraak overigens nog in ontwerp was. Het aansluiting zoeken bij het ontwerp-LAP wordt in dit geval door de Afdeling toegestaan. Nu de acceptatieprocedure geen onderdeel is van het besluit, is er strijd met art. 8.11 lid 3 Wm.¹⁵⁰ In een andere uitspraak, waarin appellante stelt dat het rapport op het moment van vergunningaanvraag nog niet was gepubliceerd en het LAP nog niet in werking was, wordt dit door de Afdeling niet gehonoreerd. De Afdeling verwijst daarbij naar de motivering en naar het voorzien zijn in

¹⁴⁸ Van Vliet 2006, p. 18-23.

¹⁴⁹ ABRvS 16 juni 2004 (bijlage, nr. 6).

¹⁵⁰ ABRvS 14 juli 2004 (bijlage, nr. 7).

mogelijkheden tot afwijking van voorgeschreven procedures.¹⁵¹ Uit de uitspraken kan niet worden afgeleid dat de koppeling aan het LAP de motiveringsvereisten lichter zou maken. Het LAP is evenwel in de betreffende uitspraken nog in ontwerp, dan wel nog niet gepubliceerd.

Motiveren en afwijken

Het motiveren van analysevereisten met als argument 'hoog risico' wordt als niet voldoende beoordeeld nu DVV zelf aangeeft dat onder bepaalde omstandigheden daarvan kan worden afgezien.¹⁵²

In het geval van een nieuwe installatie en een nieuwe operationele organisatie gaat de Afdeling akkoord met een zeer summier aandoende toepassing van DVV.¹⁵³

In enkele uitspraken komt het belang van het voorzien in afwijkingmogelijkheden naar voren. De Afdeling accepteert de voorgeschreven acceptatie- en registratieprocedures, daarbij in aanmerking nemende dat voorzien is in mogelijkheden tot afwijking.¹⁵⁴

Uit de motiveringseisen die de Afdeling in verschillende uitspraken stelt, kan worden afgeleid dat de Afdeling DVV als een beleidsdocument beschouwt, waarbij zowel het afwijken van DVV als het volgen van DVV in de individuele situatie moet worden gemotiveerd. Een verwijzing alleen is niet voldoende. De motivering moet betrekking hebben op de specifieke situatie.¹⁵⁵

3.9

HET ACCEPTATIEBELEID UIT DVV EN ART. 10.37 WM

3.9.1

INLEIDING

Naar aanleiding van de gebeurtenissen met het schip de Probo Koala¹⁵⁶ is de vraag gerezen in hoeverre het acceptatiebeleid zoals neergelegd in DVV kan hebben bijgedragen aan de onduidelijkheden over een correcte toepassing van art. 10.37 Wm. Het onderhavige onderzoek betreft niet de gang van zaken met de Probo Koala. Wel wordt hier de vraag behandeld of het acceptatiebeleid zoals neergelegd in DVV verenigbaar is met art. 10.37 Wm. Daartoe worden hierna enkele bevindingen uit diverse rapportages en andere documenten over de Probo Koala, die het acceptatiebeleid en art. 10.37 Wm betreffen, geïnventariseerd, waarna wordt ingegaan op de wetsgeschiedenis. Om te beginnen wordt een beeld gegeven van het acceptatiebeleid uit DVV.

¹⁵¹ ABRvS 31 maart 2004 (bijlage, nr. 4).

¹⁵² VzABRvS 2 februari 2005 (bijlage, nr. 8).

¹⁵³ ABRvS 4 april 2007 (bijlage, nr. 17).

¹⁵⁴ ABRvS 31 maart 2004 (bijlage, nr. 4) en ABRvS 16 juni 2004 (bijlage, nr. 6).

¹⁵⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 april 2005 (bijlage, nr. 12).

¹⁵⁶ Na een aantal handelingen met (gevaarlijke) afvalstoffen (aangeduid als 'slops') uit het schip de Probo Koala, in de haven van Amsterdam, met name het bij een havenontvangstinstallatie overpompen en weer terugpompen naar het schip van een deel van de afvalstoffen, in juli 2006, vertrok de Probo Koala weer met de afvalstoffen. (Zie hierover: Probo Koala in Amsterdam; feitenrelaas en relevante wetgeving, VROM-Inspectie 30 oktober 2006.) Enige tijd later veroorzaakte het dumpen van afvalstoffen die in verband gebracht worden met de Probo Koala, een tragedie in Ivoorkust.

Het acceptatiebeleid

DVV bevat in hoofdstuk 6 een uitgebreide beschrijving van de gang van zaken met betrekking tot de acceptatie van afvalstoffen. DVV onderscheidt de vóóracceptatiefase en de acceptatiefase, met daarbij verschillende procedures en onderzoeken naar de afvalstoffen, afhankelijk van onder meer het risicogehalte en de grootte van een partij afval.

DVV definieert acceptatiebeleid als:

'beleid vanaf het eerste contact met een klant tot en met de feitelijke acceptatie van een partij afval waarbij voor de aangeboden partij afval wordt beoordeeld of het financieel, procestechnisch en logistiek mogelijk is deze partij afval conform de geldende wet- en regelgeving te ontvangen om te worden opgeslagen en/of be- /verwerkt'.¹⁵⁷

Het in deze omschrijving gebruikte begrip 'feitelijke acceptatie' wordt als volgt gedefinieerd:

'het moment waarop de gehele acceptatieprocedure is doorlopen en waarop de verantwoordelijkheid voor een partij afval is geaccepteerd door de vergunninghouder. Tot het moment van feitelijke acceptatie moet de afvalstof kunnen worden teruggeleverd aan de klant'.¹⁵⁸

De vooracceptatiefase wordt als volgt omschreven:

'stadium van de acceptatieprocedure vanaf het moment dat door de ontdoener contact is gezocht met de vergunninghouder om afvalstoffen te kunnen aanbieden, tot het moment van de fysieke aanlevering. In de vooracceptatiefase wordt voor de aangeboden partij afval beoordeeld of deze conform het acceptatiebeleid kan worden geaccepteerd'.¹⁵⁹

De acceptatiefase start op het moment dat een partij afval fysiek wordt aangeleverd bij het bedrijf. Tijdens deze fase wordt nagegaan of de informatie verkregen tijdens de vooracceptatie overeenkomt met de feitelijke aangeleverde partij afval. Daartoe gebeurt een aantal controles. Als tijdens deze fase blijkt dat de uitkomsten van het acceptatieonderzoek niet overeenkomen met die van het vooracceptatie-onderzoek dan wordt de aanlevering in beginsel geweigerd. Hier kunnen zich, aldus DVV, twee mogelijkheden voordoen. De eerste is dat voor de aanlevering het acceptatieproces opnieuw wordt uitgevoerd. De tweede is dat de aanlevering wordt teruggestuurd naar de ontdoener. Het moment van feitelijke acceptatie is, aldus DVV, het moment waarop het bedrijf alle verantwoordelijkheden overneemt van de ontdoener. In principe is dit 'het moment waarop de partij fysiek is aangeleverd op de inrichting en de gehele acceptatieprocedure is doorlopen, tenzij (...¹⁶⁰).¹⁶¹

¹⁵⁷ DVV Bijlagen, p. 5.

¹⁵⁸ DVV Bijlagen, p. 6.

¹⁵⁹ DVV Bijlagen, p. 9.

¹⁶⁰ Hier worden twee bijzondere situaties vermeld.

DVV legt in deze beschrijving geen relatie tussen het acceptatiebeleid en de wettelijke begrippen inzake het houderschap van afvalstoffen en het zich ontdoen door afgifte. De Wet milieubeheer kent het begrip 'acceptatie' niet.

De BREF Afvalbehandeling beschrijft ook een acceptatiebeleid waarin een vooracceptatie en acceptatie worden onderscheiden, met de mogelijkheid dat alsnog het afval wordt geweigerd (zie par. 4.3.4).

3.9.2

DE AFGIFTEREGELING IN DE WM

Art. 10.37 Wm bevat in lid 1 een verbod op het zich door afgifte aan een ander ontdoen van bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen. Het artikel bepaalt in lid 2 dat het verbod niet geldt voor afgifte aan een persoon die bevoegd is deze afvalstoffen te ontvangen, in te zamelen, nuttig toe te passen of te verwijderen, krachtens in het artikel genoemde bepalingen. Het verbod geldt evenmin voor een persoon die een vrijstelling, ontheffing of een bevoegdheid heeft op grond van enkele andere genoemde bepalingen. Daarmee wordt een beperkte kring van personen aangewezen aan wie afvalstoffen mogen worden afgegeven.

3.9.3

HET ACCEPTATIEBELEID EN ART. 10.37 WM IN VERBAND MET DE 'PROBO KOALA'

Uit de rapportage van de Commissie Hulshof¹⁶²:

De milieuwetgeving spreekt over de 'houder' van de afvalstoffen. Dat is degene die de afvalstoffen feitelijk onder zijn beheer heeft, die feitelijk de macht heeft om te handelen met de afvalstof, zoals wettelijk voorgeschreven. (p. 23)

Met het overpompen van de slops in de onder de zeggenschap van APS (het inzamelbedrijf) vallende lichter, is APS begonnen met beheer van deze afvalstoffen, in de zin van inzameling (art. 1.1 lid 1 Wm). Mede gelet op art. 3:108 Bw was APS vanaf dat moment houder van de slops (feitelijke macht over ingezamelde deel slops). (p. 24)

'Acceptatie' is een begrip dat niet in de milieuwetgeving voorkomt. Het begrip acceptatie heeft de aandacht afgeleid van het feit dat het om houderschap gaat. De betekenis die aan een begrip als acceptatie wordt gegeven mag er nooit toe leiden dat de reikwijdte van wettelijke bepalingen wordt beperkt. (p. 29)

De verwevenheid van de betekenis van acceptatie in de milieuvergunning en die in de civielrechtelijke verhoudingen, samen met het feit, dat acceptatie in de wet geen grondslag heeft om te bepalen wie houder is, is er naar het oordeel van de commissie oorzaak van, dat aan de betekenis van het woord acceptatie de consequentie is verbonden, dat de slops nog aan de werking van de milieuwetgeving konden ontsnappen. (p. 31)

¹⁶¹ Aldus enkele passages uit DVV, p. 40, p. 48-49.

¹⁶² Commissie Hulshof, Rapport van bevindingen naar aanleiding van het onderzoek van de gang van zaken rond aankomst, verblijf en vertrek van de Probo Koala in juli 2006 te Amsterdam.

De situatie zou de betrokken ambtenaren veel helderder voor ogen hebben gestaan, als de letterlijke wetstekst tot uitgangspunt was genomen en niet het begrip 'acceptatie'.

Beseft had moeten worden dat ingevolge de Wm opgestelde afvalverwijderingsplannen en verleende vergunningen nimmer met die wet in strijd mogen zijn en dat de reikwijdte of werking van die wet niet door regelingen van lagere orde mag en kan worden aangetast. (p. 32)

De Commissie meent dat ten onrechte is toegestaan dat 'slops' werden teruggepompt in de Probo Koala, omdat dit uitdrukkelijk verboden is in art. 10.37 lid 1 Wm. Die fout werd gemaakt doordat niet werd beseft dat overwegingen van (onder andere) acceptatie geen rol spelen bij de toepassing van deze bepaling. (p. 64)

Uit het extern juridisch advies aan de Tweede Kamer¹⁶³:

Met de Commissie Hulshof zijn wij echter van mening dat de discussie rond acceptatie irrelevant is voor de vraag in hoeverre EVOA¹⁶⁴ van toepassing was op het terugpompen van de slops. Naar ons inzicht is sprake van afgifte van de slops op het moment dat de feitelijke inzameling begint en de slops in de lichter van APS worden gepompt. (p. 7)

Met de Commissie Hulshof zijn wij van mening dat het terugpompen van de slops naar de Probo Koala tevens in strijd was met artikel 10.37 lid 1 Wm. Deze wetsbepaling staat afgifte van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen aan een niet-vergunninghouder in de weg. (p. 30)

Uit de rapportage van de VROM-Inspectie¹⁶⁵:

Uit het Inspectierapport komt naar voren dat art. 10.37 Wm aanvankelijk wel een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming, maar dat uiteindelijk de argumenten inzake de 'feitelijke acceptatie' voorop zijn gesteld, in die zin dat geconcludeerd werd dat het niet 'feitelijk geaccepteerd zijn' van de overgepompte slops betekende dat deze konden worden teruggepompt. Dit gebeurde onder verwijzing naar de vergunning en naar het LAP¹⁶⁶

Uit reactie minister VROM:

De minister van VROM concludeert in een brief aan de Tweede Kamer op basis van de onderzoeksrapporten:

Er zal aandacht gegeven moeten worden aan het eenduidig gebruik van definities die zowel in de Wm als in de daarop gebaseerde beleidsdocumenten (zoals het LAP en het rapport DVV) en de inzamelvergunning worden gehanteerd.¹⁶⁷

¹⁶³ De Brauw Blackstone Westbroek, 'Extern juridisch advies', 9 februari 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 22 343, nr. 161).

¹⁶⁴ EG-verordening inzake de overbrenging van Afvalstoffen.

¹⁶⁵ VROM Inspectie, 'Probo Koala in Amsterdam, feitenrelaas en relevante wetgeving' op 31 oktober 2006 aan de Tweede Kamer toegezonden.

¹⁶⁶ Rapport VROM Inspectie, p. 21 en p. 26.

¹⁶⁷ Brief minister VROM aan voorzitter Tweede Kamer, 18 december 2006, p. 4.

Uit Draaiboek handhaving afvalstoffen van de zeescheepvaart¹⁶⁸:

Als verbeterpunt wordt genoemd: 'Een duidelijke positionering van het Landelijke Afoal Plan, m.n. acceptatiebeleid en privaatrechtelijke contracten die inzamelaars en verwerkers sluiten met ontdoeners.' (par. 4.5)

Uit hernieuwde ontwerpvergunningbesluiten Wm na de gebeurtenissen met de Probo Koala:

De definitie van 'feitelijke acceptatie' in het rapport 'De Verwerking Verantwoord' staat voor wat betreft de mogelijkheid om tot het moment van feitelijke acceptatie afvalstoffen terug te kunnen leveren aan de klant, op gespannen voet met artikel 10.37 Wm. (...) In de aan deze vergunning gehechte acceptatievoorschriften is dan ook weliswaar aangesloten bij het rapport 'De Verwerking Verantwoord', maar is de mogelijkheid van teruglevering van afvalstoffen aan een klant (...) uitgezonderd.

Daarna volgt aanscherping van de voorschriften over monsterneming en analysering ten opzichte van DVV. In afwijking van deze richtlijn dienen zowel bij eerste afgiften als bij vervolgafgiften de analyseresultaten van afvalstoffen met een hoog risico (...) bekend te zijn bij vergunninghouder.

Vervolgens wordt gewezen op de mogelijkheid van ontheffing van art. 10.37 Wm, op grond van art. 10.63 Wm. Deze ontheffingsmogelijkheid biedt de ontvanger van afvalstoffen de mogelijkheid om in voorkomende gevallen ontheffing te vragen voor het terug leveren van afvalstoffen aan de ontdoener, zodat geen strijd met art. 10.37 Wm ontstaat. Voor het afgeven van een ontheffing dient de procedure van afdeling 3.4 Awb te worden gevolgd.¹⁶⁹

3.9.4**WETSGESCHIEDENIS EN SYSTEEM VAN DE WETTELIJKE REGELING**

Het kanaliseren van de afgifte van afvalstoffen is een centraal element in de afvalstoffenwetgeving. Bij de totstandkoming van het hoofdstuk afvalstoffen in de toenmalige Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm), gaf de wetgever op dit punt een duidelijke toelichting. Het regelen van het 'zich ontdoen' door een systeem van beperking van de afgiftemogelijkheden wordt beschouwd als één van de belangrijkste mogelijkheden tot sturing en beheersing van afvalstoffen. Deze systematiek is grotendeels overgenomen uit de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet, aldus de wetgever destijds.¹⁷⁰ De regulering in de Wabm betekende een versterking van de beheersing en de sturing van de destijds onder de Afvalstoffenwet vallende afvalstoffen. Deze aanvulling werd noodzakelijk geacht met het oog op een verwijdering op juiste wijze. De bepaling beperkt de overdracht van afvalstoffen door degene die zelf geen verwijderingshandelingen verricht. De afgifteregeling kanaliseert het aantal potentiële verwijderingsmogelijkheden. De afvalstroom wordt op deze wijze gekanaliseerd en geleid naar aanvaardbare verwijderingsbestemmingen, aldus de toelichting (algemeen deel) bij

¹⁶⁸Stuurgroep Noordzeekanaalgebied, Projectgroep Scheepsafvalstoffen, Draaiboek handhaving afvalstoffen van de zeescheepvaart, 2007.

¹⁶⁹Uit Hernieuwd ontwerp milieuvergunning Gemeente Amsterdam aan AVR-Industrial Waste.

¹⁷⁰Uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (afvalstoffen), Kamerstukken II 1988/89, 21 246, nr. 3, p. 58.

het wetsvoorstel.¹⁷¹ De artikelgewijze toelichting bevat iets andere woorden van dezelfde strekking:

'De strekking van deze bepaling is, de stromen van deze afvalstoffen die niet door de producent zelf worden verwerkt, beter te kanaliseren en te geleiden naar een aanvaardbare bestemming'.¹⁷²

Deze laatste formulering werd overgenomen uit de memorie van toelichting bij de Wet chemische afvalstoffen.¹⁷³ Bij de samenvoeging van de stelsels voor bedrijfsafvalstoffen (Afvalstoffenwet) en bijzondere afvalstoffen (Wet chemische afvalstoffen) werd het zwaardere stelsel, dat voorheen alleen gold voor de afvalstoffen die onder de Wca vielen, dus ook van toepassing op bedrijfsafvalstoffen.¹⁷⁴

In de hier aangehaalde wetsgeschiedenis wordt het begrip 'afgifte aan een ander' niet gedefinieerd, evenmin als het begrip 'zich ontdoen'. Mogelijk heeft de wetgever dit begrip voldoende duidelijk geacht, mede gezien de context, zijnde het zich ontdoen van afvalstoffen en het kanaliseren van de afvalstromen. Er zijn geen aanwijzingen dat hier op iets anders bedoeld wordt dan op feitelijke levering waarbij door het zich ontdoen aan een ontvangende persoon het bezit verschafft wordt.

Dat het hier om feitelijke levering gaat, kan ook afgeleid worden uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen.¹⁷⁵ In de Kaderrichtlijn heeft het begrip 'houder' een plaats in de omschrijving van het begrip afvalstof. Afvalstof is elke stof 'waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'.¹⁷⁶ Vervolgens wordt in de Kaderrichtlijn de 'houder' gedefinieerd, als de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft.¹⁷⁷ Het door de houder zich ontdoen door afgifte impliceert dat bedoeld wordt op de feitelijke levering waarbij de ontdoener aan de ontvangende persoon het bezit van de afvalstof verschafft. Dat blijkt ook uit artikel 8 van de Kaderrichtlijn, dat de basis vormt voor de regulering van de afgifte van afvalstoffen: iedere houder van afvalstoffen moet deze afgeven aan bepaalde personen of ondernemingen in dat artikel genoemd, dan wel zelf zorgdragen voor nuttige toepassing of verwijdering.

De Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt onderscheid tussen de inzamelaar en de vervoerder.¹⁷⁸ Art. 10.37 lid 2 Wm noemt de inzamelaar als één van de personen

¹⁷¹ Kamerstukken II 1988/89, 21 246, nr. 3, p. 58 (memorie van toelichting).

¹⁷² Kamerstukken II 1988/89, 21 246, nr. 3, p. 112 (toelichting bij het voorgestelde art. 7.15, inzake bedrijfsafvalstoffen). De toelichting bij het voorgestelde art. 7.26 (bijzondere afvalstoffen) verwijst naar de toelichting bij art. 7.15 en naar de Wca.

¹⁷³ Kamerstukken II 1973/74, 12 662, nr. 3, p. 16.

¹⁷⁴ Wet chemische afvalstoffen, Stb. 1976, 214, art. 3 (Kamerstukken II 1973/74, 12 662, nr. 3, p. 15-15). Afvalstoffenwet, Stb. 1977, 455, art. 23 (Kamerstukken II 1974/75, 13 364, nr. 3, p. 65-67).

¹⁷⁵ Richtlijn 75/442/EEG, gecodificeerd in richtlijn 2006/12/EG.

¹⁷⁶ Art. 1 lid 1 sub a richtlijn 2006/12. Wm art. 1.1 lid 1.

¹⁷⁷ Art. 1 lid 1 sub c richtlijn 2006/12.

¹⁷⁸ Bijvoorbeeld in art. 1 lid 1 sub d, bij de definitie van beheer.

aan wie het zich ontdoen door afgifte mag plaatsvinden. Dat is niet het geval voor de 'vervoerder'. Daarop heeft art. 10.55 Wm betrekking. Vervoer gebeurt in opdracht van een ander, zonder dat daarbij de verantwoordelijkheid voor de afvalstoffen overgaat. Art. 10.55 Wm heeft ook betrekking op de bemiddelaar en de handelaar in afvalstoffen. Bij de laatste is sprake van de overgang van eigendom, zonder dat de afvalstoffen feitelijk in bezit zijn. De bemiddelaar zal veelal noch de eigendom noch het bezit van de afvalstoffen hebben. Aan deze categorieën personen kan dus in het stelsel van de wet geen afgifte plaatsvinden. Ook uit deze bepalingen, met enerzijds de inzamelaar, op wie het bezit van, en de verantwoordelijkheid voor, de afvalstoffen overgaan, en anderzijds de categorieën personen op wie niet de verantwoordelijkheid overgaat (vervoerder) of niet het bezit (bemiddelaar, handelaar), kan worden afgeleid dat het wettelijk stelsel de afgifte koppelt aan bezit en niet aan eigendom.

De Wm bevat in art. 10.63 een mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van het verbod van art. 10.37 Wm inzake het zich ontdoen van afvalstoffen. Tot de personen aan wie ingevolge art. 10.37 lid 2 als uitzondering op het afgifteverbod wel mag worden afgegeven behoort namelijk ook degene die een ontheffing heeft op grond van art. 10.63 lid 3. Dit artikel biedt aan Gedeputeerde staten de mogelijkheid om in bijzondere gevallen, indien het belang van het doelmatig beheer van afvalstoffen zich daartegen niet verzet, ontheffing te verlenen van het verbod in art. 10.37 Wm. De Kaderrichtlijn afvalstoffen kent een dergelijke ontheffingsmogelijkheid niet. Het voorstel voor de nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen bevat een gewijzigde formulering, onder andere met betrekking tot het beheer van afvalstoffen (art. 15).¹⁷⁹ De systematiek voor het 'zich ontdoen' lijkt daarmee evenwel niet te wijzigen.

3.9.5

CONCLUSIE

In de rapporten naar aanleiding van de gebeurtenissen met de Probo Koala wordt het acceptatiebeleid van DVV beoordeeld als strijdig met de afgifteregeling van art. 10.37 Wm omdat de Wm het begrip acceptatie niet kent en omdat in de Wm het begrip houderschap centraal staat.

Blijkens de wetsgeschiedenis beoogt de afvalstoffenwetgeving vanouds afvalstromen te reguleren door het inperken van de mogelijkheden tot afgifte van afval door de ontdoener. De opsomming van degenen aan wie mag worden afgegeven is limitatief. De Kaderrichtlijn afvalstoffen stelt in verband met het zich ontdoen en de afgifte van afvalstoffen de houder, in de zin van producent of bezitter van een afvalstof, centraal. Het gedefinieerde begrip 'houder' richt zich op het in bezit hebben van de afvalstof. Hieruit kan worden afgeleid dat het bij de afgifte om feitelijke levering gaat.

In het DVV-acceptatiebeleid ontbreekt een koppeling met art. 10.37 Wm. De fase die in het DVV-acceptatiebeleid gecreëerd wordt tussen een moment van 'fysieke aanlevering' en van 'feitelijke acceptatie', gedurende welke het afval zou mogen worden teruggeleverd aan een niet in art. 10.37 lid 2 genoemde persoon, past niet

¹⁷⁹ Tekst art. 15, na tweede lezing Europees Parlement.

in het stelsel van de Wet milieubeheer. De bepalingen uit DVV waarin gedurende deze fase de optie 'terugleveren' aan de ontdoener wordt gegeven, lijken daarom in strijd te zijn met art. 10.37 Wm. Het acceptatiebeleid van DVV verdient op deze onderdelen aanpassing.

Een dergelijke teruglevering zou in het stelsel van de Wm alleen mogelijk zijn indien aan de ontdoener op grond van art. 10.63 lid 3 Wm door gedeputeerde staten een ontheffing zou zijn verleend van het verbod van art. 10.37 Wm. Een dergelijke ontheffing is, gezien het karakter van de ontheffingverlening, bedoeld voor tot bijzondere situaties. Bezien dient te worden in hoeverre de ontheffingsregeling van art. 10.63 lid 3 past binnen de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen.

3.10

DE AFSTEMMING TUSSEN DE WM EN DE WVO: VERGUNNINGVERLENING EN SAMENWERKING BEVOEGDE GEZAGEN

Eén van de in DVV gesignaleerde knelpunten betreft de afstemming tussen de Wm- en de Wvo-vergunning en de samenwerking tussen de Wm- en Wvo-bevoegde gezagen. DVV, het LAP en het rapport Verwerking waterfractie besteden aandacht aan dit onderwerp, zij het soms op verschillende wijze. Het verplichtende karakter van de procedurele en inhoudelijke coördinatie van de Wm- en Wvo-vergunningverlening, zoals het rapport Verwerking waterfractie deze voorstaat¹⁸⁰, komt uit het LAP bijvoorbeeld niet naar voren. Het LAP vermeldt alleen dat de afstemming van groot belang is en structureel dient te worden uitgevoerd.¹⁸¹

Omdat wijzigingen in het A&V-beleid zowel voor de doelmatige verwerking als voor een effectieve zuivering van belang zijn, is ervoor gekozen goedkeuring te laten verlenen door het Wm- en Wvo-bevoegde gezag waarbij afstemming noodzakelijk is. Dit geldt ook voor de AO/IC, aldus DVV.¹⁸² Beide bevoegde gezagen beoordelen de be-/verwerking van afvalwaterstromen, maar vanuit een ander perspectief en met een ander toetsingskader.¹⁸³ DVV verwijst naar de coördinatieregeling die met het oog op de benodigde afstemming tussen de Wm en de Wvo in beide wetten is opgenomen.

DVV bevat in par. 9.3 een aantal vergunningvoorschriften voor de acceptatie- en verwerkingsprocedure, die zowel in de Wm- als in de Wvo-vergunning worden opgenomen en waarover bij meldingen 'afstemming dient plaats te vinden' tussen beide bevoegde gezagen. DVV constateert ook dat, hoewel zowel het Wm- als het Wvo-bevoegd gezag handhavend kunnen optreden ten aanzien van de verwerkingscriteria en het functioneren van de zuiveringsinstallatie, in de praktijk de handhaving van het Wm-bevoegd gezag zich meer richt op de acceptatiecriteria dan op de verwerkingscriteria van de waterzuiveringsinstallatie.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Rapport Verwerking waterfractie, p. 32.

¹⁸¹ LAP Deel 2, p. 8.

¹⁸² DVV Bijlagen, p. 41 (bijlage X, Verhouding Wm – Wvo)

¹⁸³ DVV Bijlagen, p. 43. In dezelfde zin rapport Verwerking waterfractie, p. 73.

¹⁸⁴ DVV Bijlagen, p. 44.

Het rapport Verwerking waterfractie bevat een uitgebreide bijlage (nr. 7) over de verhouding Wm en Wvo. Het Wvo-gezag toetst of de gevraagde wijze van be- of verwerking de stand der techniek betreft die resulteert in een acceptabele en toelaatbare lozing. Acceptatie-eisen, verwerkingsroute en effluenteisen zijn met elkaar in evenwicht, zodat én een doelmatige verwerking van de afvalstof plaatsvindt én een acceptabele lozing plaatsvindt. Analyse van de vergunningvoorschriften leidt, aldus het rapport, tot de volgende conclusies:

- De Wm-vergunning bevat acceptatiecriteria in voorschriften, voor de waterige afvalstromen gebaseerd op de 'negatieve lijst' uit DVV.
- De Wvo-vergunning stelt eisen aan de lozing zelf, met name de effluenteisen.
- De Wm- en de Wvo-vergunningaanvraag bieden inzicht in hoe acceptatie en verwerking eruit zien en het bijbehorende AV-beleid en AO/IC; de randvoorwaarden hiervoor liggen vast in richtlijnen.

Geconcludeerd wordt dat de procedurele en inhoudelijke coördinatie van de Wm- en de Wvo-vergunningverlening een verplichtend karakter hebben.¹⁸⁵

In DVV en in het rapport Verwerking waterfractie wordt de wettelijke coördinatieregeling wel genoemd, maar de vereisten uit deze regeling zijn in de beleidsdocumenten niet duidelijk weergegeven. In de Wm en de Wvo is de coördinatieregeling tussen beide wetten vastgelegd in respectievelijk art. 7b – 7e Wvo en art. 8.28 – 8.34 Wm. Het betreft hier zowel een procedurele coördinatie, met betrekking tot het indienen en behandelen van de aanvraag, als een inhoudelijke afstemming. Art. 8.32 Wm vereist bijvoorbeeld dat het Wm-bestuursorgaan in de motivering aangeeft welke invloed de samenhang tussen de beschikkingen heeft gehad op de inhoud van de (wijzigings)vergunning. Wanneer gedeputeerde staten of de minister bevoegd gezag zijn, kunnen dezen, indien dat met het oog op de samenhang en in het belang van de bescherming van het milieu geboden is, een bindende aanwijzing geven over de inhoud van de Wvo-vergunning, aldus art. 7d lid 1 Wvo.

Op nationaal niveau zal, als gevolg van de Waterwet, de coördinatieregeling veranderen. In de tekst voor de nieuwe Waterwet zoals deze nu bij de Eerste Kamer in behandeling is, vereist art. 6.23 lid 1 een procedurele coördinatie alleen voorzover de IPPC-richtlijn hiertoe verplicht. In andere gevallen kan een aanvrager, ingevolge art. 6.26, verzoeken om een gecoördineerde behandeling.¹⁸⁶ Afgewacht moet worden wat deze wijziging zal betekenen voor de inhoudelijke afstemming die op grond van de huidige wetgeving beoogd wordt.

In de literatuur wordt geconcludeerd dat de afstemmingsregeling gecompliceerd is en dat de inhoudelijke afstemming onvoldoende van de grond komt.¹⁸⁷ Ook wordt, aan de hand van jurisprudentie, geconcludeerd dat in de praktijk soms losjes met de afstemmingsregeling wordt omgesprongen. Daarbij wordt ook de vraag

¹⁸⁵ Rapport Verwerking waterfractie, p. 32.

¹⁸⁶ Kamerstukken I 2007/08, 30 818, A.

¹⁸⁷ P.C. Gilhuis, 'Vergunningen en algemene regels', in: Ch.W. Backes e.a., *Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 172, verwijzend naar een publicatie 1996 (Van de Peppel e.a., *Afstemmingsregelingen Wm* (1996), p. 183).

opgeworpen of de huidige praktijk, die vaak niet meer dan een procedurele coördinatie behelst, wel afdoende is, gezien de integratievereisten van de IPPC-richtlijn.¹⁸⁸

De huidige IPPC-vereisten voor een geïntegreerde aanpak bij de afgifte van de vergunning, neergelegd in art. 7 IPPC-richtlijn, waarbij de vergunningprocedure en de vergunningvoorwaarden 'ten volle' gecoördineerd dienen te worden, is in het voorstel voor een nieuwe richtlijn op vergelijkbare wijze opgenomen. Daar de vereiste geïntegreerde aanpak ook inhoudelijke afstemming betreft, lijkt het van belang dat, behalve in de Wm-bepalingen ook in het tweede LAP de basisvereisten voor deze inhoudelijke afstemming worden neergelegd. Daarnaast verdient aandacht dat, voorzover de aanvrager onder de nieuwe Waterwet om coördinatie verzoekt in een geval waarin de IPPC-richtlijn dit niet vereist, dan ook de inhoudelijke afstemming tussen het Wm- en het Wvo-bevoegde gezag duidelijk geregeld moet zijn.

Geconcludeerd kan worden dat, gezien de IPPC-vereisten voor een geïntegreerde aanpak bij vergunningverlening, het de vraag is of de huidige praktijk van Wm- en Wvo-vergunningverlening daaraan voldoet. Het verdient daarom aanbeveling dat in de Wm en in het tweede LAP, duidelijker dan nu het geval is, de inhoudelijke afstemming tussen de Wm- en Wvo/Waterwet-vergunningen en de samenwerking tussen de bevoegde gezagen wordt vastgelegd en uitgewerkt met betrekking tot IPPC-bedrijven. Voor de andere situaties, waarin de Waterwet de coördinatie regeling facultatief maakt, dient evenzeer duidelijk te zijn geregeld hoe inhoudelijke afstemming plaatsvindt voorzover de aanvrager om coördinatie van de Wm- en Waterwet-vergunningen verzoekt.

3.11

OVERZICHT VAN CONCLUSIES OVER DE STATUS VAN DVV EN DE AFSTEMMING MET NATIONALE REGELGEVING

- DVV is een ambtelijk werkdocument – opgesteld door ambtenaren van diverse overheidsorganen, deels in overleg met het bedrijfsleven en andere organisaties – dat door de betrokken bewindslieden wordt ondersteund.
- Het werkdocument DVV heeft in juridisch opzicht de status van wat in de juridische literatuur een 'richtlijn' wordt genoemd, met een zwakke binding voor het bestuursorgaan. Doordat de hoofdpunten in het LAP zijn opgenomen en doordat het LAP verwijst naar de richtlijnen voor het A&V-beleid en de AO/IC en naar de mengvoorschriften, hebben deze DVV-onderdelen niet alleen een duidelijke beleidsstatus, maar een bijzondere status als 'planbepalingen' op basis van de Wm.
- Geconcludeerd kan worden dat de Wm-planbepalingen van het LAP een tussencategorie vormen tussen beleidsregels en richtlijnen. In het kader van het LAP kan de minister van VROM regels stellen die de bevoegdheden van andere bestuursorganen raken. Deze bestuursorganen mogen van deze planbepalingen alleen gemotiveerd afwijken. Alleen voorzover het de eigen bevoegdheden van

¹⁸⁸ P.C. Gilhuis, zie voorgaande noot, verwijzend naar: ABRvS 18 april 1996, AB 1996, 361 (Cargill).

de minister betreft, zal sprake kunnen zijn van beleidsregels met een sterkere zelfbinding en meer beperkte mogelijkheden tot afwijking van die regels.

- De Wm-planbepalingen van het LAP hebben voor de minister een sterke binding omdat bij regels over eigen bevoegdheden sprake kan zijn van beleidsregels in de zin van de Awb. Voor de andere bestuursorganen hebben deze planbepalingen een binding die tussen die van 'richtlijnen' en van Awb-beleidsregels in staat. Zij moeten 'rekening houden met' de planbepalingen en mogen daarvan alleen gemotiveerd afwijken.
- Geconcludeerd kan worden dat het LAP met de verplichting tot vertaling van DVV naar de concrete situatie een bevoegdheid creëert voor het bevoegd gezag om bij vergunningverlening af te wijken van de richtlijn AO/IC. Afhankelijk van de situatie kan deze bevoegdheid een verplichting inhouden tot het leveren van maatwerk in een specifieke situatie.¹⁸⁹
- Het LAP verduidelijkt de reikwijdte van DVV. De richtlijn A&V-beleid en de mengvoorschriften gelden voor alle afvalbedrijven. De richtlijn AO/IC geldt voor een beperktere groep met name van gevaarlijk afval-accepterende bedrijven. Het LAP bepaalt ook dat in specifieke situaties sprake dient te zijn van 'maatwerk'. Minder duidelijk is evenwel welke situaties dit betreft.
- De rapporten DVV en 'Verwerking waterfractie van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen' hebben niet alleen veel raakvlakken, maar regelen deels ook dezelfde materie. Een verdere afstemming of integratie van beide rapporten en van het Wm- en het Wvo-traject lijkt hier gewenst. Dit geldt ook voor de tekst over DVV in het LAP.
- Diverse onderdelen uit DVV hebben geen of een beperkte basis in regelgeving, terwijl voor het beleidsmatig uitoefenen van een bevoegdheid een wettelijke basis vereist is. Deze wettelijke basis behoeft versterking, met name in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit en in de Regeling scheiden en gescheiden houden. De destijds hierover in DVV aanbevolen acties, werden niet uitgevoerd.
- De Ivb-aanvraagvereisten omvatten nu niet de aspecten registratie/controlle van het verloop van afvalstoffen binnen het bedrijf, de procedures van verwerking en de administratieve organisatie.
- De 'mengregels' van DVV verschillen op enkele punten van de RSGH. De aanbeveling uit het DVV-rapport om de DVV-mengregels op te nemen in de RSGH verdient daarom alsnog uitvoering. De scheidingsregels en categorie-indeling van de Regeling scheiden en gescheiden houden corresponderen nu niet, of niet volledig, met die van DVV en van het LAP. Daarnaast lijkt het

¹⁸⁹ DVV is in par. 9.4 minder duidelijk over afwijkingmogelijkheden en maatwerk. DVV maakt een onderscheid tussen 'algemeen geldende voorschriften die in principe gelden voor alle bedrijven waar afvalstoffen worden gemengd' en 'overige voorschriften die meer specifiek betrekking hebben op de verwerkende HOI'. Daaraan wordt toegevoegd dat een bevoegd gezag 'echter altijd de mogelijkheid (heeft) (als) een selectie uit de overige voorschriften aan de vergunning te verbinden' (p. 92).

gewenst categorie-indelingen met betrekking tot gescheiden houden en het mengen, in de RSGH, DVV en het LAP, waar mogelijk meer op elkaar af te stemmen.

- Het ontbreken van een verwijzing naar het LAP/DVV in de tekst van de Regeling aanwijzing BBT-documenten schept onduidelijkheid. Voor DVV is nu, anders dan bij de aangewezen documenten, niet vastgelegd dat de inhoud conform BBT is.
- Nu de Wm voor de regulering van milieugevolgen van bedrijven niet meer de vergunning maar de algemene regel als uitgangspunt heeft, vereist de afstemming van het Activiteitenbesluit met DVV/LAP bijzondere aandacht. Dit geldt in ieder geval als afvalstoffeninrichtingen onder de algemene regels van dit Besluit zouden gaan vallen, maar mogelijk ook voor de activiteiten met afvalstoffen die nu al onder het Besluit vallen. Omdat het A&V-beleid en de AO/IC tot stand komen in het kader van de vergunningaanvraag, betekent het wegvallen van de vergunningprocedure dat er een vacuüm ontstaat voor het realiseren van dit beleid. Het 'maatwerk' van het Activiteitenbesluit lijkt geen adequate basis te zijn voor het 'maatwerk' dat DVV vereist. Het Activiteitenbesluit zoals het er nu ligt kan afbreuk doen aan mogelijkheden tot het voeren van een A&V- en AO/IC-beleid voor activiteiten met afvalstoffen. Dit knelpunt verdient een structurele aanpak.
- Uit de huidige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over DVV kan worden afgeleid dat de Afdeling het gebruik van DVV als beleidsmatig toetsingskader accepteert. Daarbij moet zowel het volgen als het afwijken van DVV in individuele situaties worden gemotiveerd. In verschillende uitspraken komt naar voren dat de rechter het beleid honoreert, mede omdat daarin is voorzien in mogelijkheden tot afwijking van de voorgeschreven acceptatie- en registratieprocedures.
- Het acceptatiebeleid van DVV met de mogelijkheid voor de inzamelaar om gedurende een bepaalde periode het afgegeven afval terug te leveren aan de ontoedener, past niet in het stelsel van art. 10.37 en art. 10.63 Wm.
- Het is de vraag of de huidige praktijk van Wm- en Wvo-vergunningverlening op het punt van coördinatie en afstemming voldoet aan het IPPC-vereiste van een geïntegreerde vergunningverlening. De Wm-regeling en DVV/Verwerking waterfractie lijken voor de inhoudelijke afstemming in de praktijk onvoldoende basis te bieden. Het verdient daarom aanbeveling dat, met betrekking tot vergunningverlening voor IPPC-bedrijven, de inhoudelijke afstemming tussen de Wm- en Wvo/Waterwet-vergunningen en de samenwerking tussen de bevoegde gezagen duidelijker dan nu het geval is, wordt vastgelegd en uitgewerkt. Voor de situaties waarin de Waterwet de coördinatie-regeling facultatief maakt, dient evenzeer duidelijk te zijn geregeld hoe inhoudelijke afstemming plaatsvindt voorzover de aanvrager om coördinatie van de Wm- en Waterwet-vergunningen verzoekt.

HOOFDSTUK

4 De Europeesrechtelijke kaders voor de onderwerpen uit DVV

4.1**INLEIDING**

Voor de in DVV geregelde onderwerpen zijn op Europeesrechtelijk gebied vooral de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2006/12/EG), de richtlijn Gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG) en de IPPC-richtlijn (2008/1/EG) van belang. Dit hoofdstuk behandelt enkele voor dit onderzoek relevante aspecten van deze richtlijnen. Doel van het hoofdstuk is te bezien hoe DVV zich verhoudt tot deze Europese regelgeving en in hoeverre DVV in overeenstemming is met deze regelgeving. Daarmee worden de volgende juridische deelvragen behandeld:

- Hoe verhoudt het DVV-beleid zich tot het EG-beleid en de EG-regelgeving met betrekking tot de onderwerpen die voor DVV relevant zijn? Is er sprake van overlap? Voegt DVV iets toe of zijn er tekortkomingen?
- Is het DVV-beleid inhoudelijk in overeenstemming met de Europese regelgeving? Is er sprake van mogelijke strijdigheden of onzekerheden?

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.2 behandelt het Europeesrechtelijke afvalstoffenkader, waarbij de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen centraal staan. Paragraaf 4.3 beschrijft de IPPC-richtlijn en de BREF Afvalbehandeling. Na een schets van de huidige en in voorbereiding zijnde IPPC-regelgeving (par. 4.3.1-4.3.3) wordt ingegaan op de BREF Afvalbehandeling (par. 4.3.4.) en worden de BREF Afvalbehandeling en DVV met elkaar vergeleken (par. 4.3.5). Afgesloten wordt met samenvattende conclusies over de positie van DVV ten opzichte van de BREF Afvalbehandeling (par. 4.3.6).

4.2**HET EUROPEESRECHTELIJKE AFVALSTOFFENKADER: DE KADERRICHTLIJN AFVALSTOFFEN EN DE RICHTLIJN GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN**

In verband met DVV is van belang hoe de vergunningplicht en de vereisten voor het registreren van afvalstoffen Europeesrechtelijk zijn geregeld en welke eisen worden gesteld aan het mengen van afvalstoffen. Daarop wordt hierna ingegaan.

4.2.1

DE HUIDIGE KADERRICHTLIJN AFVALSTOFFEN EN DE REGISTRATIE- EN VERGUNNINGPLICHT VOOR AFVALSTOFFEN

De Kaderrichtlijn afvalstoffen¹⁹⁰ (in deze paragraaf ook: de richtlijn) bevat een vergunningplicht voor afvalstoffeninrichtingen.¹⁹¹ Deze vergunningplicht beoogt onder meer dat wordt voldaan aan de criteria ter bescherming van mens en milieu van art. 4 van de richtlijn. Onder voorwaarden is vrijstelling van deze vergunningplicht mogelijk. Hierbij gelden onverminderd de bepalingen van de Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen (zie hierna). De vrijstelling kan betrekking hebben op:

- Geregistreerde inrichtingen¹⁹² die hun afvalstoffen op de plaats van productie verwijderen; en
- Inrichtingen die afvalstoffen nuttig toepassen.¹⁹³

Voorwaarden voor de vrijstelling zijn:

- Dat de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd, waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld en waarin is aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van een vergunning; en
- Dat soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de wijzen van verwijdering of nuttige toepassing van dien aard zijn dat aan de criteria van de richtlijn ter bescherming van mens en milieu wordt voldaan.¹⁹⁴

De Kaderrichtlijn bevat voor afvalstoffeninrichtingen verplichtingen tot het registreren van afvalstoffen. Art. 14 lid 1 vereist het bijhouden van een register waarin worden vermeld:

'hoeveelheid, aard, oorsprong, en waar van toepassing bestemming, frequentie van de inzameling, wijze van vervoer en wijze van behandeling van de afvalstoffen'.

De werkingssfeer van de Kaderrichtlijn afvalstoffen strekt zich niet uit tot alle categorieën afvalstoffen. Bepaalde categorieën zijn in art. 2 lid 1 van de richtlijn uitgezonderd wanneer zij onder andere voorschriften vallen, zoals radioactieve afvalstoffen en afvalwater.¹⁹⁵ Bovendien bepaalt art. 2 lid 2 van de richtlijn dat specifieke bepalingen voor bepaalde categorieën afvalstoffen in bijzondere richtlijnen kunnen worden vastgesteld.

¹⁹⁰ Richtlijn 2006/12/EG, PbEU 2006 L 114 (voorheen richtlijn 75/442/EEG, PbEG 1975 L 194).

¹⁹¹ Art. 14 jo. art. 9 en 10 richtlijn 2006/12 (vergunningplicht voor inrichtingen die handelingen van de bijlagen II A en IIB van deze richtlijn verrichten (respectievelijk verwijderingshandelingen en handelingen ter nuttige toepassing van afvalstoffen)).

¹⁹² Art. 11 lid 3 richtlijn 2006/12.

¹⁹³ Art. 11 lid 1 richtlijn 2006/12.

¹⁹⁴ Art. 11 lid 2 richtlijn 2006/12.

¹⁹⁵ Afvalwater, met uitzondering van afvalstoffen in vloeibare toestand.

4.2.2

DE NIEUWE KADERRICHTLIJN AFVALSTOFFEN

Voor afvalstoffen is een nieuwe Kaderrichtlijn in voorbereiding.¹⁹⁶ Daarin zal de huidige richtlijn gevaarlijke afvalstoffen worden geïntegreerd. Recentelijk heeft het Parlement in tweede lezing een tekst voor de nieuwe richtlijn vastgesteld. Belangrijke elementen daarin zijn recyclingdoelstellingen per 2020, versterking van preventie van afval, een vijf-stappen hiërarchie van afvalbeheer en het verduidelijken van diverse definities, waaronder die van afvalstoffen door het introduceren van het begrip 'bij-product' ter onderscheiding van een afvalstof in een productieproces.¹⁹⁷

Ook de nieuwe richtlijn zal de vergunningplicht voor afvalverwerkers als uitgangspunt hebben.¹⁹⁸ Vrijstelling van die vergunningplicht zal onder voorwaarden mogelijk zijn:

- Voor verwijdering van de eigen niet-gevaarlijke afvalstoffen op de plaats van productie; en
- Voor nuttige toepassing van afvalstoffen.

Per type activiteit moeten dan algemene voorschriften worden vastgelegd waarin wordt gespecificeerd op welke soort en hoeveelheid afvalstoffen een vrijstelling betrekking mag hebben en welke verwerkingsmethode moet worden gebruikt. Deze voorschriften zijn er onder meer op gericht dat de beste beschikbare technieken in aanmerking worden genomen.¹⁹⁹ In de tekst na tweede lezing van het Europees Parlement is als vrijstellingsvoorwaarde toegevoegd dat specifieke voorwaarden worden vastgesteld voor gevaarlijke afvalstoffen, waaraan is toegevoegd:

'inclusief types activiteiten, alsook alle andere noodzakelijke eisen met betrekking tot de uitvoering van verschillende vormen van nuttige toepassing en waar dit relevant is grenswaarden voor het gehalte aan gevaarlijke stoffen in de afvalstoffen en emissiegrenswaarden'.²⁰⁰

De registratievereisten voor afvalstoffen zullen onder de nieuwe richtlijn dezelfde blijven als onder de huidige Kaderrichtlijn. De vereisten zullen evenwel alleen gelden voor gevaarlijk afval. Voor niet-gevaarlijk afval hebben lidstaten op grond van de Kaderrichtlijn beleidsruimte om al of niet registratievereisten te stellen.²⁰¹

Geconcludeerd kan worden dat ook de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen vrijstelling van vergunningplicht mogelijk maakt, maar daaraan grenzen stelt door

¹⁹⁶ Hieraan ten grondslag ligt onder meer Besluit 1600/2002 van het Parlement en de Raad tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma, waarin wordt aangedrongen op uitwerking of herziening van de wetgeving inzake afvalstoffen, daaronder mede begrepen verduidelijking van het onderscheid tussen wat wel en wat geen afval is, en op de vaststelling van maatregelen inzake afvalpreventie. Zie de overwegingen 2-6 in het Commissievoorstel COM(2005) 667 def.

¹⁹⁷ Resolutie Europees Parlement d.d. 17 juni 2008 (P6_TA-PROV(2008)0282); persbericht Commissie d.d. 17 juni 2008.

¹⁹⁸ Tekst na tweede lezing Europees Parlement, art. 23.

¹⁹⁹ Commissievoorstel art. 22 - 24; tekst Europees Parlement na tweede lezing, art. 24 en 25.

²⁰⁰ Tekst Europees Parlement na tweede lezing, art. 25 lid 2.

²⁰¹ Tekst Europees Parlement na tweede lezing, art. 35, lid 1 en 3.

de voorwaarden voor het verlenen van vrijstelling. Voor de verwijdering van afvalstoffen wordt de vrijstelling onder de nieuwe richtlijn beperkt tot verwijdering van niet-gevaarlijk afval op de plaats van productie. De voorwaarden richten zich meer dan onder de huidige richtlijn op de beste beschikbare technieken. De Kaderrichtlijn stelt hiermee grenzen aan het reguleren door algemene regels van milieugevolgen van afvalstoffeninrichtingen.²⁰² Met betrekking tot de registratievereisten voor afvalstoffen krijgen lidstaten onder de nieuwe richtlijn beleidsruimte bij het stellen van registratievereisten voor niet-gevaarlijke afvalstoffen.

4.2.3

DE KADERRICHTLIJN AFVALSTOFFEN EN DE AFBAKENING MET DE IPPC-RICHTLIJN

De verhouding van de Kaderrichtlijn afvalstoffen tot de IPPC-richtlijn²⁰³ is van belang in verband met de vergunningverlening voor afvalstoffeninrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen. Anders dan de tekst van de huidige Kaderrichtlijn, bevat het Commissievoorstel voor de nieuwe Kaderrichtlijn een specifieke bepaling in verband met IPPC-bedrijven. Op bedrijven die een IPPC-vergunning hebben, is het vergunningvereiste van de Kaderrichtlijn niet van toepassing.²⁰⁴ Het EU-recht vereist geen dubbel vergunningstelsel, aldus de toelichting bij het voorstel.²⁰⁵ De betreffende bepaling is evenwel sterk gewijzigd in het 'Gemeenschappelijk standpunt' van de Raad over het Commissievoorstel. Dit document bevat namelijk op dit punt van de samenhang met andere vergunningstelsels de volgende gewijzigde tekst:

'Mits aan de voorschriften van dit artikel wordt voldaan, mogen uit hoofde van andere nationale of communautaire wetgeving verleende vergunningen met de op grond van lid 1 vereiste vergunning worden gecombineerd tot één vergunning, wanneer dit onnodige duplicering van informatie en dubbel werk van de exploitant of de bevoegde instantie voorkomt'.²⁰⁶

Voor het Nederlandse vergunningstelsel lijkt deze wijziging geen consequenties te hebben. Het reguleren van het afvalbeheer gebeurt immers via de Wm- en Wvo-vergunning, welke tevens 'IPPC-vergunning' zijn.

In de gewijzigde tekst voor de Kaderrichtlijn afvalstoffen is een bepaling toegevoegd die eveneens betrekking heeft op de verhouding tot de IPPC-richtlijn. Deze bepaling betreft technische minimumnormen die voor vergunningplichtige

²⁰² Zie over deze Europeesrechtelijke grenzen ook Valérie van 't Lam en Rosa Uylenburg, 'Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen door algemene regels', STEM-publicatie 2007/4, 2008, par. 5.2., www.evaluatiemilieuwetgeving.nl.

²⁰³ Richtlijn 96/61/EG, gecodificeerd in richtlijn 2008/1/EU, PbEG 2008 L 24. Tenzij anders bepaald wordt met de IPPC-richtlijn bedoeld op de gecodificeerde versie.

²⁰⁴ Aldus art. 20 Commissievoorstel (COM(2005) 667 def.).

²⁰⁵ COM(2005) 667 def., p. 3. De toelichting vermeldt dat overlap hier in het verleden tot onnodige regels en lasten heeft geleid.

²⁰⁶ Art. 20 lid 5 Gemeenschappelijk standpunt nr. 4/2008 van 20 december 2007, vastgesteld door de Raad, 52008AG0004, Pb C 71^E. Gelijkluidend art. 23 lid 5, tekst Europees Parlement na tweede lezing.

verwerkingsactiviteiten onder voorwaarden kunnen worden vastgesteld.²⁰⁷ Om deze normen te kunnen stellen moet onder meer worden bewezen dat de normen voordeel kunnen opleveren qua bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu. Daarna volgt de afbakening met de IPPC-richtlijn:

'Deze minimumnormen dienen uitsluitend betrekking te hebben op afvalverwerkingsactiviteiten die niet vallen onder Richtlijn 96/61/EG of waarvoor deze richtlijn niet passend is'.²⁰⁸

Deze afbakening houdt in dat op grond van de nu voorliggende tekst voor IPPC-bedrijven geen technische minimumnormen voor verwerkingsactiviteiten gesteld mogen worden op basis van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het regime van de Kaderrichtlijn zou daarmee op dit punt worden ingeperkt ten opzichte van de IPPC-richtlijn.

4.2.4

DE RICHTLIJN GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN EN DE REGELS VOOR HET MENGEN

Richtlijn 91/689/EEG²⁰⁹ is een specifieke regeling voor gevaarlijke afvalstoffen²¹⁰ die geldt naast de huidige Kaderrichtlijn afvalstoffen. Voorzover richtlijn 91/689 geen specifieke bepalingen bevat, is de Kaderrichtlijn afvalstoffen van toepassing.²¹¹ Richtlijn 91/689 bevat strengere voorschriften dan de Kaderrichtlijn. Zo is vereist dat bij verwijdering, nuttige toepassing, inzameling en vervoer verschillende categorieën gevaarlijke afvalstoffen van elkaar en van niet-gevaarlijke afvalstoffen gescheiden worden gehouden (art. 2 lid 2). In afwijking daarvan kan het vermengen van gevaarlijke afvalstoffen met andere gevaarlijke afvalstoffen of met andere afvalstoffen, stoffen of materialen alleen onder de volgende voorwaarden worden toegestaan:

'wanneer aan de voorschriften van artikel 4 van Richtlijn 75/442 is voldaan en met name om de veiligheid bij de verwijdering of de nuttige toepassing van deze afvalstoffen te verbeteren. Een dergelijke verrichting mag slechts plaatsvinden indien daarvoor een vergunning als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 11 van Richtlijn 75/442 is verleend' (art. 2 lid 3).

Indien de afvalstoffen al zijn vermengd met andere afvalstoffen, stoffen of materialen moet een scheidingsbehandeling plaatsvinden indien dat technisch en economisch haalbaar is en in voorkomend geval om aan art. 4 van de Kaderrichtlijn te voldoen (art. 2 lid 4).

Blijkens deze bepalingen geldt het scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen als uitgangspunt. Menging mag alleen onder de voorwaarde dat wordt voldaan aan criteria ter bescherming van mens en milieu van de Kaderrichtlijn

²⁰⁷ Deze minimumnormen: a. hebben betrekking op de voornaamste milieueffecten van de activiteit, b. zorgen voor afvalbeheer zonder gevaar of nadelige gevolgen voor mens en milieu, c. houden rekening met de beste beschikbare technieken en d. bevatten eventueel elementen inzake de kwaliteit van de verwerking en eisen aan het proces (art. 27 lid 3).

²⁰⁸ Gemeenschappelijk standpunt art. 24; tekst Europees Parlement na tweede lezing art. 27 lid 2.

²⁰⁹ Betreffende gevaarlijke afvalstoffen, PbEG 1991 L 377.

²¹⁰ Gebaseerd op art. 2 lid 2 van richtlijn 75/442/EEG.

²¹¹ Aldus art. 1 lid 2 richtlijn 91/689.

afvalstoffen. Gezien de verwijzing 'met name' naar het aspect verbeteren van de veiligheid bij verwijdering of nuttige toepassing (hierboven cursief weergegeven), moet sprake zijn van het oogmerk van verbetering van die veiligheid door het mengen.²¹² De criteria voor het al of niet mengen worden evenwel anders geformuleerd in de tekst voor de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen, waarin richtlijn 91/689 zal worden geïntegreerd. Het Commissievoorstel voor de nieuwe Kaderrichtlijn bepaalt dat voor het mengen van gevaarlijke afvalstoffen, hetzij met andere gevaarlijke afvalstoffen met verschillende eigenschappen, hetzij met andere afvalstoffen, stoffen of materialen, aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- De inrichting of onderneming moet over een vergunning in de zin van de richtlijn beschikken;
- Voldaan moet worden aan de criteria ter bescherming van mens en milieu zoals neergelegd in de richtlijn;
- De negatieve milieueffecten van het afvalstoffenbeheer worden daardoor niet vergroot;
- De handeling in kwestie is in overeenstemming met de beste beschikbare technieken.²¹³

De hoogwaardigheid van de verwijdering, op basis van de beste beschikbare technieken en het niet vergroten van negatieve milieueffecten worden hier als nieuwe criteria toegevoegd. In de toelichting bij het voorstel merkt de Commissie op dat de mogelijkheid om af te wijken van het 'verbod op vermenging' is gehandhaafd, maar afhankelijk wordt gemaakt van de toepassing van de beste beschikbare technieken. De verwijzing naar 'veiligheid' is geschrapt, aangezien deze term in de afvalstoffenwetgeving niet langer wordt gebruikt en dit niet verenigbaar is met een focus op de milieueffecten, aldus de Commissie.²¹⁴ In de tekst zoals is vastgesteld door het Europees Parlement in tweede lezing is deze bepaling qua formulering iets gewijzigd. Uitgangspunt blijft dat gevaarlijke afvalstoffen niet worden gemengd. Toegevoegd is dat onder mengen ook het verdunnen van gevaarlijke afvalstoffen wordt verstaan. Duidelijker wordt aangegeven dat het om cumulatieve voorwaarden gaat.²¹⁵ De voorwaarden voor het mengen zijn inhoudelijk gelijk gebleven aan die in het Commissievoorstel.

De bepalingen van art. 2 van richtlijn 91/689 inzake het gescheiden houden, mengen en scheiden van afvalstoffen, zijn in Nederland geïmplementeerd in de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen²¹⁶ (hierna: RSGH). De implementatie verschilt op enkele punten van de richtlijn:

²¹² Uit de Engelse tekst van de richtlijn komt dit doel van het verbeteren van de veiligheid, zowel bij verwijdering als bij nuttige toepassing, nog iets duidelijker als voorwaarde naar voren: 'and in particular for the purpose of improving safety during disposal or recovery'. Ook de Duitse versie is duidelijk: 'und es insbesondere mit dem Ziel geschieht, die Sicherheit der Beseitigung oder Verwertung zu verbessern'.

²¹³ COM(2005) 667 def., art. 16 lid 1.

²¹⁴ COM(2005) 667 def., p. 11.

²¹⁵ Tekst Europees Parlement na tweede lezing, art. 18 lid 1 en 2.

²¹⁶ Strct. 1998, 72.

- Het inzamelen en vervoeren valt wel onder de richtlijn, terwijl inzamelaars en vervoerders als zodanig²¹⁷ niet onder de RSGH vallen²¹⁸.
- De criteria voor het mengen zijn in de richtlijn wel en in de RSGH niet specifiek gericht op het aspect 'verbetering van de veiligheid van verwijdering of nuttige toepassing'.

In een wijziging van de RSGH die ten departemente in voorbereiding is wordt aanpassing voorzien. De regeling zal ook betrekking gaan hebben op inzamelaars. Beoogd wordt met de categorie-indeling meer aan te sluiten bij het (tweede) LAP, met de hoogwaardigheid van verwerking als invalshoek. Het veiligheidsaspect wordt niet als invalshoek genomen.²¹⁹

DVV bevat uitgangspunten en voorschriften voor het mengen van afvalstoffen (zie hierover ook par. 3.7.4). Met een stelsel van vijf 'negatieve lijsten' wordt aangegeven welke afvalstoffen niet mogen worden gemengd. Daarmee worden randvoorwaarden gegeven waarbinnen vergunningverlening kan plaatsvinden. Ook in dit stelsel is het dienen van de veiligheid bij verwijdering of nuttige toepassing geen zelfstandig criterium. Hoewel vergunning vereist is, legt DVV weinig nadruk op de individuele afweging die de richtlijn bij vergunningverlening beoogt. Het stelsel van de negatieve lijsten lijkt in de hand te werken dat, voorzover de stof niet voorkomt op de negatieve lijsten, mengen voor bepaalde toepassingen als regel is toegestaan.²²⁰ Het is daarom de vraag of dit stelsel van negatieve lijsten een juiste implementatie van het vergunningvereiste uit de richtlijn in de praktijk niet bemoeilijkt.

Het LAP legt in het hoofdstuk 'Mengen' meer dan DVV nadruk op de individuele afweging bij vergunningverlening ('maatwerk'), met een sterk accent op het bereiken van de minimumstandaard en op het bereiken van een zo goed mogelijke thermische omzetting. Zo mogen, met enkele uitzonderingen, afvalstoffen worden gemengd om te voldoen aan de acceptatiecriteria van de verwerkende inrichting, aldus het LAP.²²¹

Geconcludeerd kan worden dat de regels en voorschriften voor het mengen in de RSGH, DVV en het LAP niet sporen met richtlijn 91/689. Dit betreft zowel de criteria als de reikwijdte van de regeling. De Europeesrechtelijke criteria op dit gebied zullen evenwel veranderen. Onder de nieuwe Kaderrichtlijn afval komt het criterium hoogwaardigheid van verwerking onder de beste beschikbare technieken centraal te staan, in plaats van het criterium 'verbetering van veiligheid'. Op nationaal gebied is een uitbreiding van de reikwijdte van de RSGH, tot

²¹⁷ Wel kunnen inzamelaars uit anderen hoofde, als drijver van een inrichting, daaronder vallen.

²¹⁸ De toelichting bij het Besluit vermeldt dat de richtlijn voor inzamelaars en vervoerders al is geïmplementeerd door het verbod om gevaarlijke afvalstoffen buiten een inrichting te bewaren, bewerken, verwerken of vernietigen (destijds art. 10.43 Wm). Deze implementatie is inmiddels minder duidelijk nu het huidige art. 10.54 Wm art. 10.43 heeft vervangen.

²¹⁹ Werknootitie d.d. 3 april 2008 (SenterNovem).

²²⁰ Zie bijvoorbeeld het schema toetsing aan negatieve lijsten (DVV, p. 25), dat uitmondt in situaties waarin mengen al of niet is toegestaan.

²²¹ LAP Deel 1, p. 123.

inzamelaars en vervoerders, conform de Europese regeling, in ambtelijke voorbereiding.

4.2.5

OVERZICHT CONCLUSIES EUROPEESRECHTELIJK AFVALSTOFFENKADER

- Binnen de Europese afvalstoffenregelgeving zijn voor DVV onder meer relevant de vergunningplicht, de registratievereisten voor afvalstoffen en de regels voor het mengen van gevaarlijke afvalstoffen. De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen zal voor deze onderwerpen wijzigingen met zich meebrengen.
- De Kaderrichtlijn afvalstoffen stelt grenzen aan het reguleren via algemene regels – in plaats van via vergunningen – van milieugevolgen van afvalstoffeninrichtingen. Daarmee worden onder meer grenzen gesteld aan het onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit brengen van afvalstoffeninrichtingen. Ook de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen zal, volgens de huidige, nog niet definitieve tekst, op dit punt voorwaarden stellen, onder meer met betrekking tot het in aanmerking nemen van de beste beschikbare technieken.
- De Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat vereisten voor het registreren van afvalstoffen. Onder de nieuwe Kaderrichtlijn blijven, volgens de huidige tekst, deze vereisten gelden voor gevaarlijke afvalstoffen. Voor niet-gevaarlijke afvalstoffen biedt de nieuwe richtlijn de lidstaten beleidsruimte bij het stellen van registratievereisten.
- De technische minimumnormen van de nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen zullen, volgens de huidige tekst, geen betrekking hebben op afvalverwerkingsactiviteiten die onder de IPPC-richtlijn vallen.
- De criteria voor het mengen van gevaarlijke afvalstoffen, zoals nu neergelegd in DVV, het LAP en de Regeling scheiden en gescheiden houden, sporen niet met de huidige EG-richtlijn gevaarlijke afvalstoffen. De EG-regelgeving zal op dit punt evenwel veranderen met de integratie van deze richtlijn in de nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen. Het criterium 'veiligheid' vervalt dan en het voldoen aan de beste beschikbare technieken wordt een voorwaarde voor het mengen.
- Het is van belang dat met deze op handen zijnde wijzigingen van de criteria voor het mengen wordt rekening gehouden, niet alleen binnen het DVV-beleid, maar ook bij de voorbereidingen voor het tweede LAP en bij de wijziging van de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen.
- De Regeling scheiden en gescheiden houden heeft, anders dan de EG-regelgeving inzake het scheiden van gevaarlijke afvalstoffen, geen betrekking op de inzamelaars en vervoerders. Een wijziging van de Regeling scheiden en gescheiden houden op dit punt is in voorbereiding.
- Het stelsel van negatieve lijsten, zoals neergelegd in DVV, zou in de praktijk een juiste implementatie van de EG-regeling op dit punt kunnen bemoeilijken. Het stelsel legt weinig nadruk op de individuele afweging bij vergunningverlening.
- Het acceptatiebeleid zoals neergelegd in DVV, met de mogelijkheid voor de inzamelaar om gedurende een bepaalde periode na afgifte van het afval dit terug te leveren aan de ontdoener, past niet in het stelsel van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, waarin de voorschriften zich richten op de houder van de afvalstof. De houder van de afvalstof, zijnde de producent of degene die de afvalstof in zijn bezit heeft, is degene die zich van een afvalstof ontdoet door afgifte. De richtlijn beperkt de mogelijkheid tot afgifte van de afvalstof tot bepaalde

personen en kent hier geen ontheffingsmogelijkheid. In het voorstel voor de nieuwe kaderrichtlijn lijkt de systematiek voor het 'zich ontdoen' hetzelfde te blijven. (Deze conclusie vloeit voort uit par. 3.8.)

4.3

DE IPPC-RICHTLIJN EN DE BREF AFVALBEHANDELING

Gezien de centrale plaats die de IPPC-richtlijn inneemt binnen de milieuregelgeving en gezien de betekenis die deze richtlijn heeft voor de vergunningverlening voor afvalstoffeninrichtingen, wordt hierna uitgebreid ingegaan op de huidige IPPC-richtlijn en op de in voorbereiding zijnde herziening daarvan. In verband met DVV is van groot belang wat de status is en wordt van de informatiedocumenten voor het bepalen van de beste beschikbare technieken, de zogenoemde BREFs. Afzonderlijk wordt hierna ingegaan op de BREF Afvalbehandeling. Deze BREF bevat als beste bestaande technieken, naast de technische maatregelen, ook een groot aantal administratieve en organisatorische maatregelen die raakvlakken vertonen met de onderwerpen die in DVV worden geregeld. Beide documenten worden met elkaar vergeleken.

Over het aantal Nederlandse afvalbeheerbedrijven dat onder de IPPC-richtlijn valt, wordt het volgende gerapporteerd. Een Inspectierapport uit 2006 vermeldt een aantal van 163 afvalbeheerbedrijven.²²² Een rapportage van Nederland aan de Europese Commissie vermeldt per 31 oktober 2007 een aantal van 154 actieve IPPC-installaties met betrekking tot afvalbeheer.²²³

4.3.1

DE IPPC-RICHTLIJN: DOELEN, INSTRUMENTEN EN VERHOUDING TOT ANDERE RICHTLIJNEN

De IPPC-richtlijn²²⁴ (in deze paragraaf: de richtlijn) heeft als doel het bereiken van een hoog beschermingsniveau door middel van een geïntegreerd beleid ter preventie en bestrijding van verontreiniging.²²⁵ Centraal staat het voorkomen en beperken van emissies, met inbegrip van maatregelen voor afvalstoffen (art. 1). Bijlage 1 bij de richtlijn wijst categorieën industriële activiteiten aan. Eén daarvan is afvalbeheer. De omschrijvingen zijn ingedeeld conform het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing zoals gehanteerd in de bijlagen IIA en IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2006/12). De omschrijvingen verwijzen daartoe naar deze bijlagen. Onder 'afvalbeheer' vallen de volgende installaties:

- Installaties voor verwijdering of nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen (...) in de zin van de bijlagen IIA en IIB, handelingen R1, R5, R6, R8 en R9 van

²²² VROM-Inspectie en Inspectie Verkeer en Waterstaat, 'Onderzoek implementatie IPPC-richtlijn in Nederland in 2006', januari 2007, p. 4.

²²³ Model voor de rapportage van het aantal vergunningen voor bestaande IPPC-installaties, januari 2008.

²²⁴ Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG 1996 L 257; gecodificeerd in richtlijn 2008/1/EG, PbEU 2008 L 24. Tenzij anders vermeld, wordt met 'de richtlijn' bedoeld op de gecodificeerde versie.

²²⁵ De richtlijn heeft de milieugrondslag van het EG-Verdrag als juridische basis (destijds art. 130 EG-Verdrag; nu art. 174 EG).

richtlijn 2006/12 en van richtlijn 75/439 inzake verwijdering van afgewerkte olie (..) met een capaciteit van meer dan 10 ton per dag.²²⁶

- Installaties voor de verbranding van stedelijk afval (...) met een capaciteit van meer dan 3 ton per uur.
- Installaties voor de verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen in de zin van bijlage IIA, rubrieken D8 en D9, bij richtlijn 2006/12, met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag.
- Stortplaatsen die meer dan 10 ton per dag ontvangen of een totale capaciteit van meer dan 25.000 ton hebben (...).²²⁷

Vanwege de drempelwaarden bestrijkt de richtlijn vooral grotere installaties. Waar het nuttige toepassing betreft, vallen alleen installaties voor *gevaarlijke* afvalstoffen onder het afvalbeheer in de richtlijn. De exacte reikwijdte van de richtlijn is niet altijd gemakkelijk te bepalen, onder meer doordat bepaalde afvalbehandelingen daaronder niet vallen als ze leiden tot nuttige toepassing en wel als ze leiden tot verwijdering.²²⁸

De richtlijn bevat geen omschrijving van het begrip 'milieu'. De tekst van de richtlijn, met name art. 9, inzake vergunningvoorwaarden, legt veel nadruk op de emissies naar bodem, water en lucht. Tegelijkertijd schrijft dit artikel voor dat de vergunning alle maatregelen zou moeten omvatten die voor het voldoen aan de art. 3 en 10 van de richtlijn nodig zijn. Artikel 3 bevat beginselen voor de exploitatie van de installatie, gericht op het tegengaan van verontreiniging, maar bijvoorbeeld ook op doelmatig energiegebruik en preventie van afvalstoffen. Artikel 10 betreft het stellen van voorwaarden voor het bereiken van milieukwaliteitsnormen. Mede gezien de ruime omschrijving van het begrip verontreiniging (art. 2 punt 2), welke bijvoorbeeld ook belevingswaarden omvat, en gezien het doel van de richtlijn – een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel – moeten 'emissies naar bodem, water en lucht' waarschijnlijk zo ruim mogelijk worden uitgelegd. Volledig uitgekristalliseerd is de uitleg van het begrip bescherming van het milieu nog niet. Zo is bijvoorbeeld nog niet duidelijk wat onder 'plaatselijke milieuomstandigheden' valt voor het vaststellen van emissiegrenswaarden.²²⁹

Het centrale instrument van de richtlijn is het vergunningstelsel voor categorieën van industriële installaties (art. 4 e.v.). Bij het vaststellen van vergunningvoorwaarden moet rekening worden gehouden met de algemene beginselen van art. 3 van de richtlijn.

Installaties moeten zo worden geëxploiteerd dat 'alle passende preventieve

²²⁶ In de aanhef van bijlage I is vermeld dat de genoemde drempelwaarden in het algemeen betrekking hebben op de productiecapaciteit of op het vermogen. Wanneer een exploitant in dezelfde installatie of op dezelfde plaats verscheidene activiteiten van dezelfde rubriek verricht, worden de capaciteiten van de activiteiten bij elkaar opgeteld.

²²⁷ Bijlage 1 bij de richtlijn, punt 5.

²²⁸ BREF-Afvalbehandeling, p. 539.

²²⁹ Zie over de reikwijdte van definities en begrippen uit de IPPC-richtlijn: F.H. Oosterhuis e.a., 'Het beoordelingskader van de IPPC richtlijn. Implementatie, interpretatie en toepassing', STEM publicatie 2007/1, p. 19-53, www.evaluatiemilieuwetgeving.nl.

maatregelen tegen verontreinigingen worden getroffen, met name door toepassing van de beste beschikbare technieken' (art. 3 lid 1 sub a). Andere algemene beginselen waarmee bevoegde autoriteiten bij het stellen van vergunningvoorwaarden rekening moeten houden, zijn onder meer het niet veroorzaken van belangrijke verontreiniging, het beheer van afvalstoffen conform de voorrangsvolgorde van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en het doelmatig gebruik van energie (art. 3 lid 1 en 2).

Een vergunningaanvraag dient, aldus art. 6 lid 1, een beschrijving te bevatten van (onder meer):

- De emissiebronnen van de installatie.
- Aard en omvang van de te voorziene emissies van de installatie in elk milieucompartiment, met een overzicht van de significante milieueffecten van de emissies.
- De beoogde technologie en andere technieken ter voorkoming of, indien dat niet mogelijk is, ter vermindering van de emissies van de installatie.
- Zo nodig de maatregelen betreffende de preventie en de nuttige toepassing van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen.
- De andere maatregelen die worden getroffen om te voldoen aan de algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant, bedoeld in art. 3.
- De maatregelen die worden getroffen ter controle van de emissies in het milieu.

Tot de vergunningvoorwaarden van art. 9 van de richtlijn behoren onder meer:

- Emissiegrenswaarden voor de verontreinigende stoffen, met name die van Bijlage III, die in significante hoeveelheden uit de installatie kunnen vrijkomen (emissies naar lucht en water). De grenswaarden kunnen, zo nodig, worden aangevuld of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen (lid 3).
- Zo nodig passende voorschriften ter bescherming van bodem en grondwater, en maatregelen voor het beheer van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen (lid 3).
- Passende eisen voor de controle op de lozingen, met vermelding van de meetmethode en -frequentie, de procedure voor de beoordeling van de metingen, alsmede de verplichting de bevoegde autoriteit in kennis te stellen van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de controle op de naleving van de vergunningsvoorwaarden (lid 5).

De richtlijn vereist een geïntegreerde aanpak door de bevoegde autoriteiten. Zij moeten de vergunningprocedure en de vergunningvoorwaarden ten volle coördineren wanneer daarbij verschillende autoriteiten betrokken zijn (art. 7). Hoewel de Nederlandse situatie, met een coördinatieregeling tussen de Wvo en de Wm, voorziet in inhoudelijke afstemming van de milieugevolgen in verschillende compartimenten, kan de vraag gesteld worden of de toepassing van deze coördinatieregeling in de praktijk wel een voldoende integrale beoordeling inhoudt.²³⁰

²³⁰ In de literatuur wordt hieraan getwijfeld. Zie hierover STEM-publicatie 2007/1, p. 40-42.

Beste beschikbare technieken

De richtlijn definieert 'beste beschikbare technieken' (BBT) als volgt:

'het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden, waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om in beginsel het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen, of wanneer dat niet mogelijk blijkt, algemeen te beperken' (art. 2 sub 12).²³¹

'Beste' wordt uitgelegd als meest doeltreffend voor de beschermingsdoelstelling van de richtlijn.²³² 'Beschikbare' duidt kort gezegd op de economische en technische haalbaarheid.²³³ Het begrip 'technieken' omvat 'zowel de toegepaste technieken als de wijze waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, geëxploiteerd en ontmanteld'.²³⁴

Bij het bepalen van de BBT moeten de in bijlage IV bij de richtlijn vermelde punten speciaal in aanmerking worden genomen.²³⁵ Deze bijlage noemt als 'overwegingen waarmee in het algemeen of in bijzondere gevallen rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken' onder meer:

- De toepassing van technieken die weinig afval veroorzaken;
- De toepassing van minder gevaarlijke stoffen;
- De ontwikkeling waar mogelijk van technieken voor terugwinning en recycling van de in het proces uitgestoten en gebruikte stoffen en van afval;
- De aard, effecten en omvang van de betrokken emissies;
- De door de Commissie op grond van art. 17 lid 2 van de richtlijn bekendgemaakte informatie over de beste beschikbare technieken.

Hierbij moet tevens rekening worden gehouden met de eventuele kosten en baten van een actie, en met het voorzorg- en preventiebeginsel, aldus de aanhef van bijlage IV.

Uit deze 'overwegingen' komt naar voren dat het bevoegd gezag bij het bepalen van de BBT op diverse punten ruimte voor afwegingen en keuzemogelijkheden heeft. Het gaat hier bovendien om een samenstel van aspecten, waarvan de door de Commissie verstrekte informatie – in de vorm van BBT-referentiedocumenten – slechts één aspect is. Bijlage IV noemt in totaal twaalf aspecten.

De BBT-referentiedocumenten

De uitwisseling van informatie tussen lidstaten en betrokken bedrijfstakken op grond van art. 17 lid 2, betreft de beste beschikbare technieken, daarmee

²³¹ IPPC-richtlijn art. 2 punt 12 aanhef.

²³² IPPC-richtlijn art. 2 punt 12 onder c.

²³³ IPPC-richtlijn art. 2 punt 12 onder b. In de literatuur wordt geconcludeerd dat het begrip 'available' met name problematisch is wanneer nieuwe processen worden uitgevonden. Deze zijn daarmee nog niet 'beschikbaar' (Mark Wilde, 'Best Available Techniques (BAT) and Coal-fired Power Stations: Can the Energy Gap be Plugged Without Increasing Emissions?', *Journal of Environmental Law* 2008/1, p. 87-114).

²³⁴ IPPC-richtlijn art. 2 punt 12 onder a.

²³⁵ IPPC-richtlijn art. 2 punt 12.

samenhangende controlevoorschriften en de ontwikkelingen op het gebied. De door de Commissie bekend te maken resultaten van deze uitwisseling hebben vorm gekregen in de Best Available Techniques Reference Documents (BREFs). Waar op grond van deze informatie-uitwisseling Gemeenschapsoptreden noodzakelijk blijkt te zijn, worden, conform Verdragsprocedures, communautaire emissiegrenswaarden vastgesteld voor in beginsel alle in Bijlage 1 van de richtlijn genoemde categorieën installaties.²³⁶

Met het oog op de informatieuitwisseling heeft de Commissie een informatieuitwisselingsforum (IEF) ingesteld, met daaronder technische werkgroepen. In beide participeren zowel vertegenwoordigers van lidstaten als de betrokken bedrijfstakken.²³⁷ De inleiding bij de BREF-afvalbehandeling (par. 3) vermeldt, verwijzend naar een richtlijnoverweging²³⁸, als doel van deze 'communautaire uitwisseling van informatie' (art. 17): het helpen verminderen van het gebrek aan technologisch evenwicht in de Gemeenschap en het bevorderen van de wereldwijde verspreiding van de in de Gemeenschap toegepaste grenswaarden en technieken.

Afwijkingsmogelijkheden

De vergunningvoorwaarden van art. 9 laten de lidstaat enkele keuzemogelijkheden. Daarnaast bevat de richtlijn beoordelings- en beleidsmarges voor het bevoegd gezag. De volgende punten bieden bijvoorbeeld ruimte aan de lidstaat of aan het bevoegd gezag:

- De emissiegrenswaarden, parameters en gelijkwaardige technische maatregelen moeten gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven, met inachtneming van de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden (art. 9 lid 4).
- De vergunning kan voor de doeleinden van deze richtlijn andere bijzondere voorwaarden bevatten die de lidstaat of de bevoegde autoriteit doelmatig acht (art. 9 lid 7).
- De lidstaten kunnen voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vaststellen in dwingende algemene voorschriften en niet in vergunningvoorwaarden, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn (art. 9 lid 8).

In de literatuur wordt de richtlijn verschillend uitgelegd. De interpretatieverschillen hebben met name betrekking op de mogelijkheden tot afwijking van de BBT zoals opgenomen in de BREF, zowel naar beneden als naar boven.²³⁹ Het gaat daarbij in het bijzonder om de vraag of, vanwege lokale milieuomstandigheden, naar beneden toe mag worden afgeweken, en om de vraag of een integrale afweging kan verplichten tot een verdergaande norm dan de

²³⁶ IPPC-richtlijn art. 19 lid 1. Uitgezonderd zijn bepaalde stortplaatsen.

²³⁷ Aldus de inleiding bij de BREF Afvalbehandeling, par. 2.

²³⁸ Overweging 27 IPPC-richtlijn.

²³⁹ Zie hierover STEM-publicatie 2007/1, p. 29-36.

BBT.²⁴⁰ Ook over de vraag of individuele bedrijfsomstandigheden een rol kunnen spelen bij het bepalen van de BBT wordt verschillend gedacht.²⁴¹

Verhouding IPPC-richtlijn tot andere richtlijnen

Bij de vergunningverlening voor IPPC-afvalstoffeninrichtingen kunnen, naast de IPPC-richtlijn, andere richtlijnen van toepassing zijn. Ingevolge art. 4 van de richtlijn is voor nieuwe installaties de Richtlijn inzake emissies van grote stookinstallaties (2001/80) onverminderd van toepassing. Art. 5 lid 1 van de IPPC-richtlijn verwijst in verband met de aanpassing van vergunningen van bestaande installaties naar het onverminderd van toepassing zijn van 'andere bijzondere Gemeenschapsvoorschriften'. Sectorspecifieke vereisten bevat bijvoorbeeld de Richtlijn afvalverbranding (2000/76). De vereisten van deze andere richtlijnen komen niet altijd overeen met die van de BREFs. Ze kunnen verder gaan, dan wel minder ver gaan dan BREF-vereisten. Zo gaan bijvoorbeeld de vereisten van de Richtlijn afvalverbranding, die zijn geïmplementeerd in het Besluit verbranden afvalstoffen, minder ver dan die van de BBT in de betreffende BREF. Problematisch is dan dat emissie-eisen in plaats van op de algemene regels in beginsel moeten worden gebaseerd op de (verdergaande) BBT in het BREF-document.²⁴²

Zoals in par. 4.2.3 werd beschreven, bevat de tekst voor de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen een afbakeningsbepaling ten opzichte van de IPPC-richtlijn: de technische minimumnormen van de Kaderrichtlijn mogen geen betrekking hebben op afvalverwerkingsactiviteiten die onder de IPPC-richtlijn vallen. Op andere punten geldt de Kaderrichtlijn wel als kader, ook voor IPPC-bedrijven. Zo noemt art. 3 IPPC-richtlijn als één van de algemene beginselen dat een installatie wordt geëxploiteerd overeenkomstig de volgorde preventie, nuttige toepassing en het voorkomen of beperken van milieueffecten, zoals neergelegd in de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Bij het vaststellen van vergunningvoorschriften moet hiermee rekening worden gehouden.

Volgens het herzieningsvoorstel voor de IPPC-richtlijn (zie par. 4.3.3) zal de verhouding van de IPPC-richtlijn tot diverse andere richtlijnen veranderen. Een aantal richtlijnen dat nu nog onverminderd van toepassing is naast de richtlijn, zal worden geïntegreerd in de IPPC-richtlijn. Dat geldt onder meer voor de Richtlijn afvalverbranding en de Richtlijn grote stookinstallaties.²⁴³ Daartoe wordt een hoofdstuk IV aan de IPPC-richtlijn toegevoegd met bijzondere bepalingen betreffende afvalverbrandingsinstallaties en afvalmeeverbrandingsinstallaties.

4.3.2

IPPC EN BREFS IN DE NEDERLANDSE WET- EN REGELGEVING

De Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer (Wm) bevat het kader voor de regulering van emissies door middel van vergunningen. De Wm is gewijzigd ter implementatie van de IPPC-richtlijn²⁴⁴ waarbij in de Wm de bepaling is opgenomen dat in vergunningen op

²⁴⁰ STEM-publicatie 2007/1, p. 28-31.

²⁴¹ STEM-publicatie 2007/1, p. 34-35.

²⁴² STEM-publicatie 2007/1, p. 84-85.

²⁴³ Art. 72 van het Commissievoorstel voor de herziening van de IPPC-richtlijn.

²⁴⁴ Wet van 16 juli 2005, Stb. 432.

grond van hoofdstuk 8, tenminste de beste beschikbare technieken worden voorgeschreven (art. 8.11 lid 3).

Art. 8.11 lid 4 Wm bepaalt dat bij of krachtens amvb regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop de voor een inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden bepaald. Aan deze bepaling is uitvoering gegeven door art. 5a.1 Ivb, waarbij bijlage IV van de IPPC-richtlijn is omgezet. Deze bijlage, waarin de overwegingen zijn opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken, bevat als laatste 'overweging' een verwijzing naar BREFs. In art. 5a.1 lid 1 zijn de elementen opgesomd die betrokken moeten worden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken. In art. 5a.1 lid 2 is apart aandacht geschonken aan de BREFs. Bepaald is hier dat het bevoegd gezag bij de bepaling van de beste beschikbare technieken rekening houdt met bij ministeriële regeling aangewezen: BREFs, door andere internationale organisaties bekendgemaakte informatie en andere informatie met betrekking tot de bepaling van beste beschikbare technieken. De regeling aanwijzing BBT-documenten bevat naast de BREFs ook andere documenten waarmee rekening gehouden moet worden bij vergunningverlening. Dat zijn onder andere de Leidraad afval- en emissiepreventie en het rapport Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen. Het rapport DVV wordt hier niet genoemd.²⁴⁵

De aparte positie van BREFs in art. 5a.1 Ivb, waarbij – anders dan voor de andere elementen – sprake is van 'rekening houden met' in plaats van 'betrekken bij', heeft tot gevolg dat BREFs sterker doorwerken in de bepaling van BBT dan de andere elementen. Van een BREF zou – gelet op de gangbare interpretatie van het begrip 'rekening houden met' – slechts gemotiveerd kunnen worden afgeweken.

De specifieke factoren genoemd in art. 9 lid 4 van de richtlijn (de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, de plaatselijke milieuomstandigheden) zijn in de Wm opgenomen als elementen die 'betrokken moeten worden' bij de besluitvorming naar aanleiding van de vergunningaanvraag (art. 8.8, lid 1 Wm).

Jurisprudentie Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

De Afdeling bestuursrechtspraak verwijst in veel gevallen, ook al voorafgaand aan de implementatie van de IPPC-richtlijn in de Wm, naar de relevante BREF.²⁴⁶ De Afdeling lijkt daarbij, zo kan met Jongma worden geconcludeerd²⁴⁷, een sterk bindende werking van de BREFs aan te nemen. Uit verschillende uitspraken blijkt dat de Afdeling juridische betekenis toekent aan de BREF-documenten in die zin dat er niet ongemotiveerd van mag worden afgeweken.²⁴⁸ Zo overweegt de Afdeling in een uitspraak van 20 april 2005 dat het besluit in strijd is met artikel

²⁴⁵ Zie hierover par. 3.7.5 van dit rapport.

²⁴⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 april 2005, 200405315/1.

²⁴⁷ Jongma in haar noot onder ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186 (onder 4).

²⁴⁸ ABRvS 23 februari 2005, AB 2005, 187 m.nt. MPJ onder 186; ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186 m.nt. MPJ. Er mag wel gemotiveerd van worden afgeweken als bijvoorbeeld aangetoond is dat andere technieken als beste beschikbare technieken kunnen worden aangemerkt.

8.11 lid 3 Wm, omdat emissiegrenswaarden in de vergunning zijn opgenomen die de waarden overtreffen die volgens het BREF-document zijn gebaseerd op de BBT.²⁴⁹

Er kan overigens wel sprake zijn van een verplichting tot afwijking van een in de BREF aangegeven BBT op grond van milieuafwegingen die zien op andere aspecten dan waarop de BBT betrekking heeft.²⁵⁰

Inzake de vraag welke stalsystemen voor veehouderijen kunnen worden voorgeschreven, is aanvaard dat chemische luchtwassers, die in een relevante BREF niet als beste beschikbare techniek worden aangemerkt, onder omstandigheden wel als de beste beschikbare technieken worden beschouwd. Daarvoor is dan wel een motivering nodig, waarbij niet alleen de ammoniakemissie, maar ook andere aspecten (energieverbruik/afvalwater) betrokken moeten worden.²⁵¹ De Afdeling heeft in een concreet geval een stalsysteem waarmee een lagere ammoniakemissie kon worden bereikt als niet- BBT aangemerkt omdat ten onrechte geen rekening was gehouden met de nadelen ervan (het hoge energiegebruik en afvalwater).²⁵²

Geconcludeerd kan worden dat de Afdeling een afwijking van de op een BREF gebaseerde beste beschikbare techniek in bepaalde gevallen accepteert, mits daarbij een motivering wordt gehanteerd waarin overwegingen een rol spelen die verband houden met de bescherming van het milieu als geheel.

Conclusies

In de IPPC-richtlijn hebben de BREF-documenten een minder sterke status dan in de Nederlandse wetgeving en jurisprudentie. In de richtlijn zijn de referentiedocumenten in bijlage IV opgesomd naast elf andere factoren waarmee rekening moet worden gehouden, waaronder de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis. Ook een opmerking van de Commissie dat de BREF-documenten geen juridisch bindende normen, maar enkel referentiegegevens bevatten, wijst op een richtinggevende functie van de BREF-documenten.²⁵³ In de inleiding van de BREFs wordt eveneens met nadruk gewezen op het feit dat een BREF geen voorstellen voor emissiegrenswaarden bevat. Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie inzake de status van BREFs ontbreekt echter.

In de Wm is bepaald dat met de BREF-documenten 'rekening gehouden' moet worden. Dit houdt in dat van de BREF-documenten mag worden afgeweken, mits dat gemotiveerd gebeurt. Uit verschillende uitspraken blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak een sterke bindende werking van de BREFs aanneemt.

²⁴⁹ ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186 m.nt. MPJ.

²⁵⁰ STEM-publicatie 2007/1, p. 42.

²⁵¹ ABRvS 17 januari 2007, 2006039009/1

²⁵² ABRvS 25 juli 2007, 200609173/1.

²⁵³ COM(2003) 354.def. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité van de Regio's – Op weg naar duurzame productie – Vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

Afwijken van in een BREF genoemde BBT is echter onder omstandigheden, met name op grond van milieuoverwegingen – anders dan in de BREF in ogenschouw genomen – mogelijk.

Hierbij moeten de volgende opmerkingen worden geplaatst. Daar waar de BREFs zelf ruimte laten voor afweging, omdat verschillende technieken voor verschillende omstandigheden als BBT zijn aangemerkt of in het geval in een BREF op veel punten niet tot overeenstemming is gekomen inzake de vraag wat als BBT moet worden aangemerkt, gaat vanzelfsprekend een minder sterke bindende werking van het BREF-document uit. In verband hiermee wordt verwezen naar de bespreking van de BREF Afvalbehandeling in paragraaf 4.3.4.

4.3.3

NIEUWE ONTWIKKELINGEN: DE LOPENDE HERZIENING VAN DE IPPC-RICHTLIJN

Inleiding en reikwijdte

In december 2007 is een voorstel voor een herziening van de IPPC-richtlijn gepubliceerd.²⁵⁴ Het is vanzelfsprekend nog niet zeker of de wijziging van de richtlijn zoals thans voorgesteld, zal worden vastgesteld. Omdat het voorstel een verbreding van de reikwijdte bevat, die ook van belang is voor de sector afvalbehandeling en omdat met deze herziening een andere koers wordt gevaren met betrekking tot de 'doorwerking van de BREF-documenten' in de besluitvorming inzake vergunningen, is dit voorstel relevant voor het beleid zoals neergelegd in DVV.

Voorgesteld wordt de reikwijdte van de richtlijn te verbreden en te verduidelijken, door aanpassing van bijlage I van de richtlijn. Voor het afvalbeheer betekent dit het volgende. Met betrekking tot afvalwater wordt een activiteit toegevoegd (categorie 6.10).²⁵⁵ Met betrekking tot categorie 5.3 (afvalbeheer/verwijdering of terugwinning van ongevaarlijk afval met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag) is sprake van enkele soorten nieuwe installaties (naast de al onder de huidige IPPC-richtlijn vallende biologische en fysisch-chemische behandeling):

- Voorbehandeling van afval voor meeverbranding (o.m. sorteerinrichtingen).
- Behandeling van slakken en as.
- Behandeling van schroot.

Daarnaast wordt de reikwijdte op een aantal punten verduidelijkt, doordat niet langer wordt verwezen naar de afvalstoffenrichtlijnen 2006/12/EG en 91/689/EEG. De volgende categorieën die nu nog niet onder de IPPC-richtlijn vallen zijn toegevoegd aan categorie 5.1 (afvalbeheer/verwijdering of terugwinning van gevaarlijk afval met een capaciteit van meer dan 10 ton per dag):

- Terugwinning van oplosmiddelen.
- Terugwinning van bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan.
- Opslag met een capaciteit van meer dan 10 ton.

²⁵⁴ COM(2007) 844 def.

²⁵⁵ Een niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EEG) vallende externe behandeling van afvalwater dat door een IPPC-installatie wordt geloosd.

Binnen de reikwijdte van de richtlijn valt voorts (categorie 5.2):

- De verbranding van ongevaarlijk afval met een capaciteit van 3 ton per uur. In de huidige richtlijn wordt het verbranden van stedelijk afval in de zin van richtlijn 89/369/EEG als activiteit genoemd.

Het voorstel voor de IPPC-richtlijnherziening bevat nieuwe bepalingen met betrekking tot het stellen van vergunningvoorwaarden en het begrip beste beschikbare technieken. In verband daarmee zijn ook enkele nieuwe bepalingen inzake de BREF-documenten opgenomen. Bij deze wijzigingen en de gevolgen daarvan wordt hierna stilgestaan.

Vergunningverlening

Art. 15 van het richtlijnvoorstel bevat enkele nieuwe eisen met betrekking tot de vergunningvoorwaarden en de verhouding tussen BBT en BREF. Op grond van art. 15 lid 1 controleren de lidstaten of de vergunning alle maatregelen omvat die nodig zijn om de beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant (art. 12) en de milieukwaliteitsnormen (art. 19) na te leven. Vervolgens worden elementen genoemd waaruit deze maatregelen in ieder geval dienen te bestaan. Deze bepaling is een aanpassing van het huidige art. 9 lid 1 en 3, lid 4 laatste zin, lid 5 en lid 6 van de IPPC-richtlijn.

BBT referentiedocumenten als ijkpunt voor vergunningverlening

Art. 15 lid 3 van het richtlijnvoorstel bepaalt dat de BBT-referentiedocumenten het ijkpunt vormen voor het vaststellen van de vergunningvoorwaarden. Lid 4 bepaalt vervolgens:

Indien op een installatie of een deel van een installatie geen BBT-referentiedocumenten van toepassing zijn of indien die documenten niet alle mogelijke milieueffecten van de activiteit behandelen, bepaalt de bevoegde autoriteit op basis van de criteria van bijlage III wat de beste beschikbare technieken voor de betrokken installatie of activiteiten zijn en stelt zij dienovereenkomstig de vergunningsvoorwaarden vast'.

Dit houdt in dat de technieken die in de BREFs zijn neergelegd en zijn aangeduid als beste beschikbare, in eerste instantie leidend zijn. Het voorstel beperkt met deze bepaling de vrijheid van bevoegde autoriteiten om technische kenmerken, geografische ligging en de plaatselijke milieuomstandigheden in acht te nemen en in dat geval van de BREF af te wijken. Hiermee wordt aangesloten bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin eveneens een centrale rol voor de BREFs is weggelegd bij het vaststellen van de vergunningvoorschriften. Slechts indien op (een deel van) een installatie geen BREFs van toepassing zijn of indien die documenten niet alle mogelijke milieueffecten van de activiteit behandelen, heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid zelf BBT vast te stellen op grond van de criteria in bijlage III.

Status BBT-referentiedocumenten

In art. 14 van het voorstel is uitdrukkelijk opgenomen dat de Commissie BBT referentiedocumenten aanneemt op basis van de resultaten van de in art. 29 bedoelde uitwisseling van informatie. Dit is anders dan in de huidige richtlijn, waar de BREF-documenten niet door de Commissie worden vastgesteld, maar slechts door de Commissie worden bekendgemaakt. Art. 29 is een aanpassing van

het huidige art. 17 lid 2 van de richtlijn. Op grond van art. 29 organiseert de Commissie de uitwisseling van informatie met de lidstaten, de betrokken bedrijfstakken en niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming, over:

- De prestaties van installaties wat betreft emissies, verontreiniging, verbruik van grondstoffen, aard van grondstoffen, energieverbruik en afvalproductie;
- De gebruikte technieken, de daarmee samenhangende monitoring en de ontwikkelingen terzake.

Met art. 14 lid 1 wordt gecodificeerd wat al in de praktijk gangbaar is. De BREFs zijn ook nu de resultaten van de uitwisseling van informatie tussen lidstaten en het bedrijfsleven.²⁵⁶

Art. 14 lid 2 beschrijft wat in de BREFs dient te worden opgenomen. Op grond hiervan bevatten BREFs met name een beschrijving van de BBT, de daarmee samenhangende emissieniveaus en de bijbehorende monitoring van bodem en grondwater en de sanering van het terrein alsook de technieken in opkomst, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de in bijlage III genoemde criteria.

Dit laatste punt is van belang voor de betekenis van BREFs voor de besluitvorming. De in bijlage III genoemde criteria zijn dezelfde als de criteria die in bijlage IV van de huidige IPPC richtlijn zijn genoemd. Alleen het laatste criterium is geschrapt omdat de BREFs niet meer tot één van de factoren behoren die in overweging moeten worden genomen bij het vaststellen van BBT; de BREFs worden nu juist het uitgangspunt bij die vaststelling. Dit betekent dat de afweging of iets een BBT is en het beoordelen van de verschillende factoren in eerste instantie vooral op BREF-niveau en dus op sectorniveau plaatsvindt.

Art. 14 lid 2 voorziet in een toets en actualisatieplicht voor de Commissie wanneer dat nodig is. Er wordt echter niet aangegeven met welke frequentie een dergelijke toets of actualisatie dient plaats te vinden. Aangezien de BREFs een meer centrale en leidende rol gaan spelen bij de vergunningverlening en de vaststelling van BBT, is het van belang dat de BREFs regelmatig worden herzien. Een regelmatige herziening van de BREF voorkomt dat de BBT die in de BREF zijn genoemd, verouderd raken en het document de technologische vernieuwing tegenhoudt. Op grond van het huidige art. 17 lid 2 IPPC-richtlijn geldt dat de BREF om de drie jaar wordt bekendgemaakt en dus herzien. De praktijk wijst echter uit dat hier vaak een langere periode overheen gaat.

Afwijkingsmogelijkheden

Ingevolge art. 15 lid 3 van het voorstel, zoals hiervoor besproken, worden de BBT veel sterker dan voorheen ingevuld door de BREFs. Van belang is derhalve de vraag of er omstandigheden zijn op grond waarvan van de in de BREF aangegeven BBT mag of moet worden afgeweken. Hierbij is in de eerste plaats art. 16 lid 2 van belang. Deze bepaling luidt:

²⁵⁶ NGO's spelen in de praktijk daarentegen nauwelijks een rol bij de totstandkoming van BREFs.

'De bevoegde autoriteit stelt emissiegrenswaarden vast die niet hoger zijn dan de emissieniveaus die eigen zijn aan de in de BBT-referentiedocumenten beschreven beste beschikbare technieken'.

Op grond van deze bepaling is het voorschrijven van technieken die een minder grote bescherming aan het milieu bieden, in beginsel niet toegestaan. Art. 16 lid 3 van het voorstel bepaalt echter:

'In afwijking van lid 2, tweede alinea, mag de bevoegde autoriteit in specifieke gevallen, op basis van een beoordeling van de economische en milieukosten en -baten, rekening houdend met de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie en de plaatselijke milieuomstandigheden, emissiegrenswaarden vaststellen die hoger zijn dan de emissieniveaus die eigen zijn aan de in de BBT-referentiedocumenten beschreven beste beschikbare technieken.

Die emissiegrenswaarden mogen echter niet hoger zijn dan de eventueel toepasselijke in de bijlagen V tot en met VIII vastgestelde grenswaarden'.

Op basis van deze bepaling is derhalve een afwijking van een beste beschikbare techniek, zoals opgenomen in een BREF, op grond van individuele omstandigheden van een installatie mogelijk, maar dit betreft slechts afwijking 'naar beneden': afwijkingen die een minder grote bescherming aan het milieu bieden; wel moet dit blijven binnen de grenswaarden van genoemde bijlagen. De Commissie kan voor deze afwijking criteria stellen, aldus art. 16 lid 3 van het voorstel.

Deze expliciete afwijkingsmogelijkheid voor het bevoegd gezag om op grond van individuele omstandigheden soepeler te zijn dan de BBT/BREF doet de vraag rijzen wat dit betekent voor het algemene uitgangspunt van art. 16 lid 2 dat de emissiegrenswaarden niet hoger mogen zijn dan de BBT/BREF-niveaus. De expliciete bevoegdheid om soepeler te kunnen zijn op grond van individuele criteria in art. 16 lid 3, zou uitgelegd kunnen worden als een verbod om op grond van die omstandigheden strenger te zijn. Verdedigbaar is evenwel ook de argumentatie dat, gezien het uitgangspunt van art. 16 lid 2, strengere normen altijd mogelijk zijn.

Hierbij zijn de volgende aspecten van belang:

- Wanneer milieukwaliteitsnormen in het geding zijn en deze strengere voorwaarden vereisen dan de BBT, dan dienen in de vergunning extra voorwaarden te worden gesteld, onverminderd andere maatregelen, aldus art. 19 van het voorstel. Afwijken van een in een BREF opgenomen BBT ten gunste van het milieu is hier dus vereist om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.
- De mogelijkheid tot het stellen van een soepeler norm in het individuele geval betreft emissiegrenswaarden en dus niet de 'overige maatregelen' genoemd in art. 15, bijvoorbeeld betreffende het beheer van door de installatie voortgebrachte afvalstoffen.
- Daarnaast zouden gronden voor afwijken van de in een BREF opgenomen BBT gelegen kunnen zijn in de beginselen zoals opgenomen in art. 12 van het voorstel (thans art. 3). Bepaald is dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen opdat de installaties worden geëxploiteerd overeenkomstig de onder 1 tot en met 8 opgesomde beginselen. Belangrijk zijn daarin het algemene beginsel van

preventie en de voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalstoffen. Indien een BBT gericht is op terugwinning van een afvalstof, terwijl ook maatregelen kunnen worden voorgeschreven waarmee het ontstaan van afvalstoffen wordt voorkomen, zou dat wellicht grond kunnen zijn voor het afwijken van de in de BREF aangegeven BBT. De afwijking in het individuele geval heeft op deze beginselen geen betrekking, in tegenstelling tot de afwijking ten behoeve van innovatie, neergelegd in art. 16 lid 5.

- Tenslotte zou mogelijk ook na herziening van de richtlijn een grondslag voor het afwijken van een BBT in een BREF gelegen kunnen zijn in de – door de richtlijn voorgeschreven – integrale benadering van de vergunning. Bij het verlenen van vergunningen is het, aldus de Commissie in de toelichting bij het herzieningsvoorstel, van essentieel belang dat bij de afgifte van vergunningen een geïntegreerde benadering wordt toegepast die rekening houdt met de effecten op alle milieucomponenten.²⁵⁷ Deze geïntegreerde benadering, die overheveling van verontreiniging van het ene naar het andere milieucompartiment dient te voorkomen, heeft betrekking op preventie en beheersing van de emissies in lucht, water en bodem, afvalbeheer, zuinig energiegebruik en preventie van ongevallen.²⁵⁸ Aangenomen moet daarom worden dat de bescherming van een milieucomponent die niet door een BBT wordt bestreken, voor het bevoegd gezag aanleiding zou kunnen zijn in een bepaalde situatie af te wijken van een BBT. In lijn daarmee is ook de overweging dat de vergunning alle noodzakelijke maatregelen dient te bevatten om een hoog beschermingsniveau van het milieu als geheel tot stand te brengen.²⁵⁹

Hoe dit ook zij, duidelijk is dat in vergelijking met de huidige richtlijn de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om af te wijken van de BBT/BREF lijken te worden ingeperkt. Daarmee zal een zwaardere motivering vereist zijn bij het afwijken van de BREF.

4.3.4

DE BREF AFVALBEHANDELING

Inleiding

Deze paragraaf beschrijft de voor dit onderzoek relevante aspecten van de BREF 'Waste Treatment Industries'(hierna: de BREF Afvalbehandeling of de BREF).²⁶⁰ Naast de BREF Afvalbehandeling kunnen andere BREFs betrekking op activiteiten

²⁵⁷ Toelichting bij het Commissievoorstel, par. 1

²⁵⁸ Aldus de derde overweging in het Commissievoorstel.

²⁵⁹ Eerste zinsnede in de negende overweging in het Commissievoorstel.

²⁶⁰ Integrated Pollution Prevention and Control Reference Document on Best Available Techniques for the Waste Treatments Industries, August 2006. Kortheidshalve en gezien het spraakgebruik wordt naar dit Engelstalige document verwezen als 'BREF Afvalbehandeling'. In Nederlandse vertaling is er alleen een samenvatting van de BREF Sector afvalbehandeling (Europese Commissie, augustus 2005). Het ministerie VROM heeft een 'Oplegnotitie BREF Afvalbehandeling' gepubliceerd, d.d. augustus 2006. Passages uit de BREF Afvalbehandeling die in het Nederlands zijn weergegeven, zijn vertalingen van de onderzoekers.

met afvalstoffen.²⁶¹ Vanwege de raakvlakken met DVV is met name de BREF Afvalbehandeling hier relevant.

Doel van de BREF-documenten is, aldus de inleiding bij de BREF Afvalbehandeling:

- Het geven van een nauwkeurige afspiegeling van de informatie-uitwisseling die op grond van art. 17 IPPC-richtlijn heeft plaatsgevonden; en
- Het bieden van referentiemateriaal waarmee de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden bij het stellen van vergunningvoorwaarden.²⁶²

De documenten geven relevante informatie met betrekking tot de beste beschikbare technieken en zijn daarmee waardevolle instrumenten voor het verbeteren van de milieuprestaties, aldus de BREF-inleiding. De BREF is bedoeld als hulp bij de bepaling van de BBT in specifieke gevallen. Bij die bepaling en bij het vaststellen van vergunningvoorwaarden moet altijd rekening worden gehouden met het uiteindelijke doel: een hoog niveau van bescherming van het milieu. Deze passages maken duidelijk dat de BREF bedoeld is als een hulpmiddel voor het voeren van een milieubeleid.²⁶³

De BREF is het resultaat van overleg in technische werkgroepen (TWG). Conform art. 17 lid 2 IPPC-richtlijn heeft de Commissie een informatie-uitwisselingsforum (IEF) tussen de lidstaten en de betrokken bedrijfstakken ingesteld, met daaronder een aantal technische werkgroepen. Hierin participeerden de Commissie, lidstaten en bedrijven. De BREF-tekst geeft blijk van diverse beperkingen en eenzijdigheden, zowel met betrekking tot de deelname van lidstaten of bedrijven als met betrekking tot het bronnenmateriaal dat ter beschikking stond.²⁶⁴ De richtlijn bevat geen procedurele bepalingen inzake de vaststelling van een BREF-document.²⁶⁵

Reikwijdte

De BREF Afvalbehandeling heeft betrekking op de afvalbeheerinstallaties zoals aangeduid in bijlage I, onder punt 5.1 en 5.3, van de IPPC-richtlijn.²⁶⁶ De BREF bestrijkt, aldus de paragraaf 'Scope' de volgende handelingen uit de Bijlagen IIA en IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2006/12)²⁶⁷:

- Hoofdgebruik als brandstof of andere wijze van energieopwekking (R1).
- Terugwinning van: oplosmiddelen (R2), andere anorganische stoffen dan metalen en metaalverbindingen (R5), zuren of basen (R6), bestanddelen ter tegengaan van vervuiling (R7), bestanddelen uit katalysatoren (R8).

²⁶¹ De BREFs inzake Afvalverbranding, Monitoring, Economics & Cross Media Effects, Koelsystemen, Energie-efficiency en Op- en overslag bulkgoederen.

²⁶² BREF Afvalbehandeling, p. x (Preface, par. 3).

²⁶³ BREF Afvalbehandeling, p. xi (Preface, par. 5).

²⁶⁴ BREF Afvalbehandeling, hoofdstuk 7 (p. 539-542).

²⁶⁵ Dit is anders in het voorstel voor een nieuwe richtlijn (zie hiervoor, par. 4.3.3). Wel is er de verplichting voor de Commissie om driejaarlijks de resultaten van de informatie-uitwisseling bekend te maken (art. 17 lid 2, tweede volzin).

²⁶⁶ BREF Afvalbehandeling, p. xxvii. Zie voor de daaronder vallende handelingen par. 4.3.1 van dit rapport.

²⁶⁷ BREF Afvalbehandeling, p. xxvii. De paragraaf 'Scope' bevat een gedetailleerd overzicht van alle behandelingen die onder de BREF vallen (BREF Afvalbehandeling, p. xxix-xxxii).

- Herraffinage van olie en ander gebruik van olie (R9).
- Uitwisseling afvalstoffen in verband met behandeling R1-R11 (R12).
- Opslag afvalstoffen bestemd voor R1-R12-behandeling (R13).
- Biologische behandeling niet elders in de bijlage genoemd en resulterend in verwijderingshandelingen D1-D12 (D8).
- Fysisch chemische behandeling niet elders in de bijlage genoemd en resulterend in verwijderingshandelingen D1-D12 (D9).
- Vermengen ten behoeve van verwijderingshandelingen D1-D12 (D13).
- Herverpakken ten behoeve van verwijderingshandelingen D1-D13 (D14).
- Opslag ten behoeve van verwijderingshandelingen D1-D14, met uitzondering van bepaalde voorlopige opslag (D15).

Opgemerkt moet worden dat vier van hier genoemde handelingen niet onder de IPPC-richtlijn vallen omdat ze niet genoemd worden in bijlage I bij de richtlijn Dit betreft handelingen R2, R7, R12 en R13. Met uitzondering van R12 zullen ze wel onder de door de Commissie voorgestelde gewijzigde richtlijn komen te vallen.

De BREF Afvalbehandeling richt zich dus niet op de afvalbeheerinstallaties genoemd in de richtlijn bijlage onder 5.2 (verbranding stedelijk afval) en 5.4 (stortplaatsen). Voor verbranding in afvalverbrandingsinstallaties (5.2), grote stookinstallaties (1.1) en cementovens (3.1) zijn er andere BREFs.²⁶⁸ Voor stortplaatsen (5.4) bevat de BREF Afvalbehandeling geen BBT. Van de BREF Afvalbehandeling zijn uitgezonderd de stromen ten behoeve van recycling/terugwinning die zonder behandeling direct van de ene naar de andere sector gaan.²⁶⁹ De preventie van afval aan de bron zal, gezien de doelstellingen van de IPPC-richtlijn, in de BREFs van andere sectoren aan de orde komen.

Afvalbehandelingsactiviteiten ter verwijdering/nuttige toepassing die worden genoemd in de bijlagen IIA en IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, maar die niet onder de IPPC-richtlijn en de BREF Afvalbehandeling vallen, zijn:

- Storten op of in de bodem, uitrijden, injectie diepe ondergrond, opslag waterbekkens, verwijderen op speciaal ingerichte locaties, lozen in wateren, verwijderen in zeeën en oceanen, inclusief inbrengen in bodem (D1-7);
- Verbranden op land, verbranden op zee (D10-11);
- Terugwinning organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (met inbegrip van compostbemesting en bemesting met andere biologisch omgezette stoffen) (R3);
- Recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen (R4);
- Uitrijden landbouwkundige of ecologische verbetering (R10);

De BREF-Afvalbehandeling bestrijkt niet alle afvalbehandelingstechnieken en bevat daardoor mogelijk lacunes. De BREF zelf wijst onder meer op het ontbreken van composteerinstallaties. Sommige van de ontbrekende technieken kunnen zeer

²⁶⁸ Het behandelen van afval voor het geschikt maken voor verbranding valt wel onder de BREF Afvalbehandeling (BREF Afvalbehandeling, p. xxviii).

²⁶⁹ BREF Afvalbehandeling, p. xxvii – xxix.

vergelijkbaar zijn met die welke wel in de BREF Afvalbehandeling zijn opgenomen en kunnen dus ook als BBT worden gezien.²⁷⁰

De BREF gaat uit van installaties en niet van het proces dat een afvalstof doorloopt. Doordat bijlage I van de richtlijn een onderscheid maakt tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen, betekent dit voor de BREF Afvalbehandeling dat deze, ook waar het om eenzelfde installatie gaat, wel betrekking heeft op de installatie als deze gevaarlijk afval behandelt, en niet als deze niet-gevaarlijk afval behandelt.

Indeling en inhoud van de BREF Afvalbehandeling

De inleidende paragrafen (6 pp.) van de BREF bevatten overzichten en schema's van de activiteiten en behandelingen die onder de BREF vallen.

Hoofdstuk 1 (25 pp.) geeft algemene informatie over installaties voor de behandeling van afvalstoffen in de EU, inclusief economische en milieuaspecten van de sector.

Hoofdstuk 2 (99 pp.) beschrijft een aantal toegepaste processen en technieken van afvalbehandeling die onder deze BREF vallen. Na 'algemene technieken' in de afvalsector,²⁷¹ zoals pre-acceptatie en acceptatieprocedures, inclusief monsterneming en kwaliteitszorg, zoals in veel bedrijven toegepast, op- en overslag en enkele passages over mengen, ontmantelen en verkleinen, volgen gedetailleerde doel- en procesbeschrijvingen van specifieke afvalbehandelingsprocessen en technieken. Dit betreft biologische behandelingen, fysisch-chemische behandelingen, ook van grond, terugwinningsbehandelingen en behandelingen gericht op de inzet als brandstof. Hoewel dit hoofdstuk een neutrale beschrijving beoogt te geven, bevat het soms keuzes, onder meer met betrekking tot het mengen. Het hoofdstuk refereert aan richtlijn 91/689, inzake gevaarlijk afval, maar houdt vervolgens niet de tekst aan van deze richtlijn.

In de in hoofdstuk 2 beschreven pre-acceptatie- en acceptatieprocedures is de mogelijkheid ingebouwd dat na pre-acceptatie het afval in de installatie wordt gebracht, ter verdere analyse, waarna alsnog een beslissing volgt over het accepteren of weigeren van de afvalstoffen. Er wordt niet aangegeven of 'weigeren' ook 'terugleveren' zou impliceren. Zie hierover ook de hiernavolgende beschrijving van hoofdstuk 5 van de BREF Afvalbehandeling. (Zie over het acceptatiebeleid van DVV par. 3.9 van dit rapport.)

Hoofdstuk 3 (150 pp.) beschrijft verbruiks- en emissieniveaus van afvalbehandelingsinstallaties. Doel van deze beschrijving is het informeren van het vergunningverlenend bevoegd gezag, met name over energiegebruik en emissies van algemene afvalbehandelingsprocessen, van biologische en fysisch-mechanische behandeling, van een aantal processen tot het terugwinnen van materialen, van behandeling ten behoeve van gebruik als brandstof, van enkele 'end-of-pipe'-behandelingen van emissies en van monitoring.

Hoofdstuk 4 (232 pp.) bevat een gedetailleerde beschrijving van technieken die het meest relevant zijn voor het bepalen van BBT en de daarop gebaseerde

²⁷⁰ BREF Afvalbehandeling, p. 539.

²⁷¹ Common techniques applied in the Waste Treatment sector.

vergunningvoorwaarden. Dit betreft technieken die in het algemeen beschouwd worden als potentie hebbend voor het bieden van een hoog beschermingsniveau.²⁷² De BREF vermeldt dat de lijst niet uitputtend is en dat andere technieken kunnen bestaan of ontwikkeld worden die evenzeer passen binnen het BBT-kader.²⁷³ Technieken zijn hier soms samengevoegd om het hoofdstuk hanteerbaar te houden. In totaal komen 940 technieken, variërend van algemene tot zeer specifieke technieken, aan de orde.²⁷⁴ Tabel 4.1 geeft een overzicht van de aantallen technieken per type afvalbehandeling en hun toepassingsgebied.²⁷⁵

Tabel 4.1

Afvalbehandelingstechnieken
en hun toepassingsgebied

Type of waste treatment	Number of techniques applied to				TOTAL
	waste treatment, prevention and management	air emissions	waste water	solid residues	
Common techniques	296	26	16	31	369
Biological treatments	41	58	3	4	106
Physico-chemical treatments	133	17	4	6	160
Recovery of materials	44	44	19	7	114
Preparation of waste fuel	39	16	0	0	55
Air abatement treatments		57			57
Waste water treatments			52		52
Residue management				27	27
TOTAL	553	218	94	75	940

Bron: BREF Afvalbehandeling, Executive Summary, p. iv.

Het betreft zowel algemene technieken inzake het karakteriseren van het afval, pre-acceptatie, acceptatie, monsterneming, ontvangst, diverse managementsystemen en managementtechnieken en milieumanagement-instrumenten, als meer technische beschrijvingen van een groot aantal afvalbehandelingsprocessen. De BREF bevat slechts beperkt emissiewaarden. Zo ontbreken bijvoorbeeld emissiewaarden voor fysisch-chemische behandeling van afvalwater.²⁷⁶

Hoofdstuk 5 (20 pp.) bevat conclusies over de BBT. Dit hoofdstuk moet gelezen worden in samenhang met de gegevens uit hoofdstuk 4. In aanvulling op de hier genoemde BBT – in totaal 130 maatregelen – zullen, voor de afvalbehandelingsinstallatie, ook andere IPPC-documenten van toepassing zijn.²⁷⁷ Onderscheiden worden algemene, op de gehele sector toepasbare opties en de meer specifieke BBT voor verschillende typen specifieke processen en activiteiten.

²⁷² Nederlandse inleiding BREF Afvalbehandeling, p. iii.

²⁷³ BREF Afvalbehandeling, p. 277.

²⁷⁴ Nederlandse samenvatting BREF Afvalbehandeling, p. iii.

²⁷⁵ In de Nederlandse vertaling van de 'Executive Summary' is de term 'Common techniques' vertaald als 'gangbare technieken', maar bedoeld wordt 'algemene technieken' (d.w.z. niet gebonden aan een bepaald type afvalbehandeling).

²⁷⁶ BREF Afvalbehandeling, p. 543.

²⁷⁷ BREF Afvalbehandeling, p. 512.

Op de specifieke behandelingen zijn ook de algemene conclusies van toepassing. Het gaat bij de BBT niet alleen om technische maatregelen, maar ook om administratieve of organisatorische maatregelen. De algemene BBT bestaan uit 64 maatregelen, onder meer inzake milieumanagement, binnenkomend en uitgaand afval, vereiste managementsystemen, vereisten op het gebied van materiaalgebruik, energie- en grondstoffenbeheer, op- en overslag en andere technieken, behandeling van luchtmissies, management van afvalwater en van residuen, en bodemverontreiniging. De 66 specifieke BBT hebben betrekking op biologische behandeling, fysisch chemische behandeling, terugwinning van materialen uit afval en het bereiden van afvalstoffen als brandstof.

Een voorbeeld van algemene BBT zijn de BBT nrs. 7-10, die betrekking hebben op de preacceptatie- en acceptatiefase en waarbij verwezen wordt naar hoofdstuk 4. Voor de uitvoering van deze fasen worden minimumvereisten genoemd. BBT 10 vereist onder meer een duidelijke procedure voor het omgaan met afval dat niet aan de criteria voldoet dan wel dat niet overeenkomt met de opgegeven beschrijving in de preacceptatiefase. Deze BBT omvat onder meer het hebben van een quarantaine opslag voor niet geaccepteerd afval, en het informeren van het bevoegd gezag alvorens terugzending naar de producent of een andere toegestane bestemming plaatsvindt.²⁷⁸

De BREF vermeldt dat de in dit hoofdstuk genoemde emissiewaarden dagelijkse gemiddelden zijn.²⁷⁹ De emissie- en verbruiksniveaus van de gepresenteerde BBT geven, aldus de inleiding, een algemene indicatie, als referentiewaarden voor vergunningvoorwaarden of voor het vaststellen van dwingende algemene voorschriften. Met nadruk wordt opgemerkt dat het document geen voorstellen voor emissiegrenswaarden bevat. In verband daarmee wordt het rekening houden met specifieke omstandigheden benadrukt:

'Bij de bepaling van geschikte vergunningsvoorwaarden zal altijd rekening moeten worden gehouden met omstandigheden die specifiek zijn voor de betreffende locatie, zoals de technische kenmerken van de installatie, de geografische ligging ervan en de plaatselijke milieuomstandigheden. Bij de bestaande installaties dient ook de economische en technische haalbaarheid van een eventuele opwaardering in de overwegingen te worden betrokken. Zelfs als alleen wordt gekeken naar de doelstelling om een zo hoog mogelijk niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken, zullen er vaak afwegingen moeten worden gemaakt tussen verschillende soorten milieueffecten, waarbij lokale overwegingen vaak een rol zullen spelen'.²⁸⁰

Aan het bevoegd gezag wordt hier dus een belangrijk ruimte voor eigen afweging geboden.

Hoofdstuk 6 (7 pp.) bevat een korte beschrijving van enkele nieuwe technieken die nog niet zijn toegepast op commerciële basis.

²⁷⁸ BREF Afvalbehandeling, p. 515-516.

²⁷⁹ BREF Afvalbehandeling, p. 512.

²⁸⁰ Passage uit BREF Afvalbehandeling, Preface, par. 5, in Nederlandse vertaling: Inleiding, p. iii.

Hoofdstuk 7 (4 pp.), met 'Concluding remarks', bevat belangrijke opmerkingen over de totstandkoming van de BREF en over het bronnenmateriaal. De hier vermelde aanbevelingen geven een beeld van de beperkingen van, en de lacunes in de huidige BREF. In dit hoofdstuk komt het volgende naar voren:

- Er zijn verschillen van mening binnen de technische werkgroep die de BREF opstelde over de vraag of niet alle bestaande afvalbehandelingstechnieken zouden moeten worden opgenomen in het document;
- De technische werkgroep kon over sommige technieken niet tijdig besluiten, waardoor deze niet zijn opgenomen in de BREF (o.a. afvalwaterbehandeling en diverse thermische processen);
- Bepaalde informatie werd te laat ingediend en kon niet meer worden 'peer reviewed'; de informatie werd wel in hoofdstuk 4 opgenomen;
- Slechts drie lidstaten leverden actief documenten aan;²⁸¹
- Voor bepaalde specifieke behandelingen kwam de informatie uit één bron. Deze informatie is daarmee waarschijnlijk niet representatief voor de EU als geheel;
- De aanwezigheidsgraad in de tweede bijeenkomst was laag; enkele lidstaten participeerden niet in de laatste bijeenkomst;
- De consensus in de laatste bijeenkomst was hoog, met name met betrekking tot de BBT-conclusies; er was evenwel over de reikwijdte van de BREF geen consensus met één lidstaat en evenmin met de industrie (met uitzondering van één organisatie);
- De koppeling aan de R en D-indeling (nuttige toepassing/verwijdering) van de Kaderrichtlijn afvalstoffen bemoeilijkt het toepassen van de richtlijn op bepaalde installaties en kan marktproblemen veroorzaken;
- Het onderscheid tussen gevaarlijk en niet-gevaarlijk afval in bijlage I IPPC-richtlijn bemoeilijkt het bepalen van de grenzen van de reikwijdte van de BREF.

Hoofdstuk 7 eindigt met aanbevelingen voor toekomstige wijzigingen. Dit betreft de volgende punten die in de huidige BREF onduidelijk zijn of ontbreken:

- Werkingssfeer: verduidelijken en vergroten van de werkingssfeer naar het merendeel, zo niet alle afvalbehandelingen.
- 'On-site remediation': verduidelijken of dit onder de BREF valt.
- Duidelijk maken wanneer sprake is van verdunning ('dilution').
- Er zijn meer gegevens nodig over verbruiks- en emissieniveaus en over de prestatie van technieken.
- Er is meer informatie nodig om de emissieniveaus voor de fysisch-chemische behandeling van afvalwater te kunnen vaststellen.
- Gebrek aan informatie heeft geleid tot beperking van BBT-conclusies op de volgende gebieden: 'off-site remediation treatments'; 'mixing and blending treatments'; emissieniveaus bij biogas als brandstof; afvalwater-emissieniveaus bij biologische behandeling; emissies van dioxines, di-stikstofoxiden en kwik naar de lucht bij mechanische biologische behandeling; vernietiging van POPs; behandeling van kwikhoudend afval; behandeling van asbest; nuttige toepassing van componenten gebruikt bij de bestrijding van verontreiniging.

²⁸¹ De BREF vermeldt niet welke lidstaten dit waren.

Conclusies

- Gezien de wijze van totstandkoming van de BREF Afvalbehandeling, zoals naar voren komend uit de 'Concluding remarks' in de BREF, kan deze BREF niet beschouwd worden als een document dat binnen de EG-lidstaten en EG-bedrijven een breed draagvlak heeft.
- De reikwijdte van de BREF wordt niet alleen beperkt door de reikwijdte van de richtlijn en door de keuze om bepaalde installaties niet te bestrijken (geen afvalverbranding bijvoorbeeld, hiervoor geldt een andere BREF), maar wordt ook bepaald door andere factoren, waaronder procedurele of organisatorische kwesties bij de totstandkoming, zoals het ontbreken van informatie.
- Uit de BREF, in het bijzonder het hoofdstuk 'Concluding remarks', komt naar voren dat er veel onduidelijkheden en verschillen van mening zijn met betrekking tot de reikwijdte van de IPPC-richtlijn en van de BREF. Dit betreft onder meer de typen installaties die onder de BREF vallen. Het herzieningsvoorstel voor de IPPC-richtlijn brengt op dit punt meer duidelijkheid.
- De kwaliteit van de informatie die ten grondslag ligt aan de BREF is wisselend. Een deel van de in hoofdstuk 4 opgenomen technieken ('mogelijk relevant') is afkomstig uit één bron. Vanwege late aanlevering is een deel van de informatie niet 'peer reviewed'. Hoofdstuk 7 vermeldt een aantal kennisleemten en andere beperkingen.
- Het BBT-hoofdstuk is in verhouding tot de andere hoofdstukken kort. Wel wordt bij een deel van de punten verwezen naar beschrijvingen in hoofdstuk 4.

4.3.5

VERGELIJKING BREF AFVALBEHANDELING - DVV

Inleiding

Deze paragraaf schetst verschillen en overeenkomsten tussen de BREF Afvalbehandeling en DVV. De Oplegnotitie bij de BREF Afvalbehandeling²⁸² welke een vergelijking op dit punt bevat, wordt hierbij als uitgangspunt genomen. In vervolg hierop worden raakvlakken tussen beide documenten vanuit een ruimer verband gezien en verder uitgediept. Daarna wordt een gedetailleerde vergelijking gemaakt tussen de DVV-onderwerpen en de BBT uit de BREF die op deze onderwerpen betrekking hebben. Een overzicht hiervan is opgenomen in Annex IV bij dit onderzoeksrapport. De BBT op dit gebied worden hier aangeduid als 'administratieve en organisatorische BBT', ter onderscheiding van de meer 'technische BBT'.

De Oplegnotitie bij de BREF Afvalbehandeling beschrijft onder meer het toepassingsgebied van de BREF en de relatie tussen de BREF en Nederlandse regelgeving. De notitie vergelijkt het A&V-beleid en het AO/IC-beleid zoals neergelegd in DVV met de betreffende BBT in de BREF. Geconcludeerd wordt dat beide documenten voor een groot deel dezelfde aspecten behandelen, zij het vanuit een verschillende invalshoek. In de BREF worden vaak meer specifieke eisen omschreven dan in het nationale beleid, waar de vergunninghouder meer ruimte

²⁸² Oplegnotitie BREF Afvalbehandeling, augustus 2006, ministerie VROM.

wordt gelaten voor eigen invulling. Het AO/IC-beleid betreft evenwel ook onderwerpen die niet of nauwelijks in de BREF zijn opgenomen, zoals structuur van de organisatie, functiescheiding, inrichting van administraties, financiële bepalingen en audits. De 'scope' van de BREF is breder in die zin dat daar meer bedrijven onder vallen dan onder het AO/IC-beleid. De eindconclusie luidt dat er een grote overeenkomst is, maar dat de documenten elkaar niet geheel kunnen vervangen. Per geval zal moeten worden bekeken hoe de BBT en het nationale A&V- en AO/IC-beleid in combinatie kunnen worden toegepast, aldus de notitie.²⁸³

De BREF en DVV zijn op verschillende wijze ingebed in de regelgeving. Zowel met de BREF als met DVV moet het bevoegd gezag 'rekening houden'. Van beide kan gemotiveerd worden afgeweken. Dit is voor de BREFs neergelegd in het Ivb en de Regeling aanwijzing BBT-documenten (zie par. 3.7.5). Voor DVV/LAP geldt dit op grond van art. 10.14 Wm. De vraag rijst evenwel in hoeverre er toch sprake kan zijn van een verschil in bindende werking van deze documenten.

In de Nederlandse jurisprudentie wordt, zoals beschreven in par. 4.3.2, aan de BREF een sterk bindende werking toegekend. Nu de in de Regeling aanwijzing BBT-documenten opgenomen documenten in beginsel geacht moeten worden conform BBT te zijn, zou een toetsing door de rechter aan deze documenten anders kunnen verlopen dan toetsing aan hier niet opgenomen documenten.²⁸⁴ Dit zou mogelijk ook kunnen gelden voor het niet in de Regeling opgenomen DVV/LAP. Daarbij komt dat de Regeling aanwijzing BBT-documenten de indruk wekt dat de binding aan de BREFs mogelijk anders is dan de binding aan de Nederlandse BBT-documenten, nu er bij IPPC-bedrijven 'in ieder geval' moet worden rekening gehouden met de BREFs (zie par. 3.7.5).

Van de 130 BBT-maatregelen in de BREF Afvalbehandeling hebben er circa vijftig betrekking op de administratieve of organisatorische onderwerpen die in DVV (A&V-beleid of AO/IC) aan de orde zijn. Deze 'administratieve en organisatorische maatregelen' zijn zowel te vinden in de algemene BBT als in de specifieke BBT. Een overzicht van deze maatregelen wordt gegeven in Annex 4.

Enkele verschillen tussen de BREF Afvalbehandeling en DVV

De BREF heeft als invalshoek de technische installatie. DVV heeft als invalshoek het proces dat afval doorloopt binnen het bedrijf. Een consequentie van dit verschil in benadering is dat de BREF minder het proces van acceptatie en verwerking van een afvalstof volgt. Aspecten van A&V-beleid en AO/IC zijn in de BREF verspreid over verschillende algemene en specifieke technieken. Dit beleid is daardoor minder overzichtelijk. De BREF is, gezien deze invalshoek van de installaties, niet gericht op het functioneren van de inrichting of het bedrijf als geheel.

De soort en het aantal bedrijven dat onder de BREF of onder DVV valt, verschilt.

²⁸³ Oplegnotitie BREF Afvalbehandeling, par. 3.

²⁸⁴ Zie hierover T.C. Leemans, 'De Nederlandse milieuriichtlijnen en BBT: de toetsing door de rechter', in: H.C. Borgers e.a., *Nederlandse milieuriichtlijnen en beste beschikbare technieken*, VMR 2007/4, p. 47-62, in het bijzonder p. 60-62.

De BREF trekt een andere grens tussen gevaarlijk- en niet-gevaarlijk afval dan DVV en het LAP. De BREF heeft ook betrekking op niet-gevaarlijk afval. Daarmee is de reikwijdte van de BREF ruimer dan het onderdeel AO/IC in DVV. De AO/IC heeft immers, conform het LAP, alleen betrekking op gevaarlijk afval. Tegelijkertijd hebben het A&V-beleid en de mengvoorschriften uit DVV een ruimere reikwijdte, namelijk alle afvalverwerkende bedrijven. Het toepassingsbereik van de BREF is hier beperkter, onder meer door de IPPC-drempelwaarden en door het in de BREF ontbreken van bepaalde installaties of behandelingen. Het is de bedoeling dat op basis van de herziene IPPC-richtlijn meer afvalverwerkende bedrijven onder de werking van de richtlijn vallen.

Een aantal onderwerpen uit DVV ontbreekt in de BREF, dan wel is daarin minder uitgewerkt. Dat geldt ook voor in DVV essentiële onderwerpen als de mengvoorschriften en voor zaken op het gebied van de financiële administratie van het bedrijf (wel is er sprake van auditing in het kader van het milieuzorgsysteem). De BREF Afvalbehandeling heeft geen betrekking op thermische processen (hierop ziet de BREF Afvalverbranding) terwijl DVV hierop wel betrekking heeft.

Sommige administratieve of organisatorische maatregelen uit de BREF ontbreken in DVV.²⁸⁵ Dit komt naar voren uit de vergelijking tussen de administratieve en organisatorische maatregelen die als BBT zijn opgenomen in de BREF en de maatregelen met betrekking tot deze onderwerpen in DVV (zie Annex 4). Voor enkele maatregelen kan geconcludeerd worden dat sprake is van een vergelijkbare regeling. Voor het merendeel van de maatregelen geldt echter dat, ondanks eenzelfde oogmerk, de uitwerking in beide documenten verschilt.

De BREF heeft, anders dan DVV, als uitgangspunt dat een milieuzorgsysteem wordt gehanteerd. Het milieuzorgsysteem in de BREF wordt gerelateerd aan 'nature, scale and complexity of the installation, and the range of environmental impacts it may have' (BBT 1). Daarmee vereist deze BBT van het bevoegd gezag 'maatwerk'.

DVV kent de mogelijkheid van afwijking van de algemene vereisten door het leveren van maatwerk bij bepaalde typen bedrijven. De BREF vraagt maatwerk bij het milieuzorgsysteem. Daarnaast bevat de de BREF een toespitsing van vereisten voor bepaalde technieken doordat de BREF voor vier technieken specifieke vereisten bevat (biologische behandeling, fysisch-chemische behandeling, materiaal terugwinning en voorbereiding voor afval als brandstof). Voor deze technieken gelden extra vereisten, naast de algemene vereisten.

De BREF is niet afgestemd op de Nederlandse regelgeving en daarmee niet op het stelsel van Wm-/Wvo-vergunningverlening. Daarmee ontbreekt in de BREF één van de doelstellingen van DVV, namelijk de procedurele en inhoudelijke afstemming tussen de Wm- en de Wvo-vergunningverlening.

²⁸⁵ Het kan zijn dat een onderwerp in DVV ontbreekt omdat dit in het Nederlandse stelsel elders is geregeld. Dat is in dit onderzoek niet nagegaan.

4.3.6

SAMENVATTENDE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN BREF-DVV

- Gezien de vele verschillen in reikwijdte, in benadering en in geregelde onderwerpen, lijkt het niet mogelijk en niet gewenst om DVV te vervangen door BREF.
- De reikwijdte van de BREF is deels ruimer dan die van DVV (in vergelijking met de AO/IC van DVV) en deels beperkter (in vergelijking met het A&V-beleid en de mengvoorschriften van DVV).
- De op technieken gerichte invalshoek van DVV brengt mee dat de BREF zich, anders dan DVV, minder richt op organisatieprocessen en op het bedrijf als geheel.
- De BREF regelt diverse onderwerpen niet die in DVV essentieel zijn, zoals de mengvoorschriften, de afstemming op de Nederlandse situatie van Wm- en Wvo-vergunningverlening en toezicht. Anderzijds kent de BREF ook maatregelen, bijvoorbeeld gekoppeld aan specifieke technieken, die niet in DVV zijn opgenomen.
- De beide documenten kennen een verschillend detailniveau. De BREF bevat techniekgerichte details. DVV bevat bijvoorbeeld in detail uitgewerkte vergunningvoorschriften.
- Mede gezien de meer centrale positie die de BREF na richtlijnherziening lijkt te krijgen, lijkt het wel gewenst DVV waar mogelijk meer af te stemmen op de administratieve en organisatorische BBT van de BREF. De onderwerpen die zowel in de BREF als in DVV geregeld zijn, zouden meer op elkaar afgestemd kunnen worden, bijvoorbeeld de onderwerpen acceptatie en monsterneming. Hierbij moet in aanmerking genomen worden dat de BREF als uitgangspunt een milieuzorgsysteem vereist.
- De positie van DVV ten opzichte van de BREF Afvalbehandeling is niet geregeld en is niet duidelijk. Mede gezien de wijze waarop de BREFs nu een basis hebben in de regelgeving en gezien de jurisprudentie van de Afdeling over de BREFs, verdient het aanbeveling over de positie van DVV ten opzichte van de BREF duidelijkheid te verschaffen in het tweede LAP en/of in de regelgeving. Dit is mede van belang gezien de inhoudelijke en procedurele beperkingen van de BREF, welke de BREF zelf duidelijk aangeeft.
- De BREF biedt geen oplossing voor een meer op maatwerk gerichte aanpak, daar ook de BREF van het bevoegd gezag maatwerk vereist, met name in het milieuzorgsysteem, waarbij dat in de BREF niet wordt uitgewerkt. Evenals DVV laat de BREF hier ruimte voor afweging aan het bevoegd gezag.

Deel B Beleidsmatige analyse

HOOFDSTUK 5

Praktijkervaringen met DVV

5.1

INLEIDING

De activiteiten die betrekking hebben op afvalverwerking en het bijbehorende stelsel van regels zijn te zien als een geïntegreerd systeem dat zich in een bepaalde richting ontwikkelt onder invloed van velerlei factoren. Deze factoren houden bijvoorbeeld verband met de kenmerken van de afvalverwerkende sector, de ontwikkelingen in de afvalmarkt, de stand van de techniek, en het beleid van de overheid. Tijdens de beleidsmatige analyse heeft de vraag centraal gestaan welke richting het systeem is uitgegaan onder invloed van het beleid zoals neergelegd in het rapport DVV en hoe de nabije toekomst eruit zou kunnen zien.

De beleidsmatige analyse is gebaseerd op een serie van acht semi-gestructureerde groepsinterviews en een afsluitende workshop. Doel van de interviews is geweest om inzicht te verkrijgen in de ervaringen met DVV in de praktijk, de eventuele knelpunten die zich voordoen en de opties ter verbetering. Annex 1 bevat de bij de gesprekken gehanteerde vragenlijst. Er hebben interviews plaatsgevonden met respectievelijk de IPO werkgroep afvalbeheer (WAB), provinciale handhavers, Wvo-vergunningverleners, de VROM-Inspectie, de Vereniging Afvalbedrijven (VA), de Branchevereniging Recycling Breken en Sorteren (BRBS), de Metaal Recycling Federatie (MRF), en de Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening ten behoeve van de Scheepvaart (VOMS).

Doel van de workshop is geweest om te verkennen hoe de uitwerking en toepassing van DVV kunnen worden verbeterd waarbij rekening wordt gehouden met de veranderende beleidscontext. Daartoe zijn de verschillende opties eerst toegelicht aan de hand van voorbeelden en daarna besproken in subgroepjes en plenair. Er hebben 25 personen aan de workshop deelgenomen, afkomstig van overheden en bedrijven. Annex 5 bevat de deelnemerslijst en het verslag van de workshop.

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 5.2 beschrijft de ervaringen van overheden en bedrijven met DVV op basis van de interviews. Paragraaf 5.3 behandelt de in de interviews genoemde opties ter verbetering. Paragraaf 5.4 doet verslag van de discussie over deze opties tijdens de workshop. Paragraaf 5.5 bevat conclusies.

5.2

ERVARINGEN VAN OVERHEDEN EN BEDRIJVEN MET DVV

De belangrijkste bevindingen op basis van de interviews zijn hieronder weergegeven naar thema's die zijn afgeleid uit de doelen die met DVV worden beoogd. Deze thema's zijn: adequaatheid, transparantie, reikwijdte, gebruik, maatwerk, en uniformiteit. Ter afsluiting van de paragraaf wordt aandacht besteed aan de meningen van de geïnterviewden over de mogelijke rol van DVV in de nabije toekomst.

Adequaatheid

In de interviews is gevraagd naar de bijdrage van DVV aan een adequaat afvalbeheer. Zoals tabel 5.1 aangeeft, varieerden de antwoorden op deze vraag van 'zeker meerwaarde' tot 'nihil'. Daarbij valt op dat de geïnterviewden die werkzaam zijn bij overheden een positievere indruk hebben over de adequaatheid van DVV dan de geïnterviewden van bedrijven.

Tabel 5.1

Opinies over bijdrage aan DVV aan een adequaat afvalbeheer

Geïnterviewde groep	Opinie
Wm-vergunningverleners	Varieert: wel bij grote, niet bij kleine bedrijven
Wm-handhavers	In bescheiden mate:
Wvo-vergunningverleners	Zeker meerwaarde, maar te complex
VROM-Inspectie	Zeker meerwaarde, maar is nodeloos ingewikkeld
Vereniging Afvalbedrijven	Zeker meerwaarde, maar schiet door
BRBS (bouw- en sloopafval)	Meerwaarde nihil
MRF (metaalrecycling)	Meerwaarde nihil
VOMS (scheepsafval)	Varieert: wel bij grote, niet bij kleine bedrijven

De Wm-vergunningverleners in het WAB hebben aangegeven dat er op de vraag naar de adequaatheid geen eenduidig antwoord mogelijk is. DVV zou werken voor grotere, complexe bedrijven en zou bij een aantal van hen de bedrijfsvoering op een hoger niveau hebben gebracht. DVV zou echter niet werken voor kleine bedrijven met eenvoudige processen. Voor hen is DVV te ingewikkeld. De Wm-vergunningverleners vinden dat de afweging van milieuwinst en administratieve lasten niet voldoende is gemaakt door de beleidsmakers.

De handhavers vinden dat DVV een bescheiden bijdrage heeft geleverd aan een adequaat afvalbeheer, omdat het heeft bijgedragen aan bewustwording over hoe om te gaan met acceptatie- en verwerkingsbeleid. Het rapport zou echter te complex zijn voor de gemiddelde ondernemer. Bedrijven en adviseurs zouden niet weten hoe er mee om te gaan. Volgens de handhavers geeft DVV weliswaar een goed denkkader, maar is het werken met het rapport moeizaam en moet ieder bedrijf zelf het wiel uitvinden.

De Wvo-vergunningverleners zijn van mening dat DVV zeker meerwaarde heeft gehad, omdat het heeft geleid tot een verbetering van de procesbeheersing. Het zou echter niet bij alle bedrijven tot een verbetering komen. Sommigen van hen willen zo min mogelijk specificeren en zich niet vastleggen. Bovendien is gebleken dat DVV weerstand kan oproepen bij bedrijven. Voor kleinere bedrijven kan het een zware belasting zijn om volledig invulling te geven aan DVV. Het rapport zou daarom meer gedifferentieerd naar risico moeten worden toegepast. Verder sluit

de manier waarop administratieve relaties worden gelegd vaak niet aan bij hetgeen binnen de bedrijven regulier is.

De geïnterviewden van de VROM-Inspectie hebben naar voren gebracht dat DVV inmiddels wel werkt, maar dat het veel tijd heeft gekost om het goed te krijgen. De provincies wilden aanvankelijk DVV niet toepassen, omdat het veel te ambtelijk is geschreven en nodeloos ingewikkeld. Voor een groot deel had dit voorkomen kunnen worden door bij de invoering van het rapport beter aan overheden en bedrijven uit te leggen wat de bedoeling was.

Volgens de VA-leden biedt DVV op zich een goed systeem voor de administratieve controle. Bedrijven zouden een dergelijk systeem nodig hebben, alleen al om zichzelf te beschermen. DVV wordt echter door hen als veeleisend ervaren en op sommige punten te ver doorgeschoten. Er is onvoldoende naar de verhouding tussen lasten en milieuvoordelen gekeken. Verder vindt een aantal VA-leden DVV onleesbaar. Daar zouden niet alleen de bedrijven last van hebben, maar ook de provincies en waterschappen.

De BRBS-leden vinden dat DVV niets nieuws heeft gebracht, maar wel veel ballast. DVV zou een star systeem zijn en belastend voor kleine bedrijven. Toegelicht is dat DVV feitelijk hetzelfde vraagt als een kwaliteitssystem en dat er softwarepakketten bestaan waarin alle noodzakelijke elementen zijn verweven. Voor bedrijven zonder zorgsysteem zou DVV eventueel een goed sturingsysteem kunnen zijn.

De leden van de MRF zijn niet of nauwelijks bekend met DVV. Het is voor hen echter wel merkbaar geweest dat er een aanscherping van de acceptatieprocedure en de AO/IC heeft plaats gevonden. DVV zou niet of nauwelijks tot wezenlijke veranderingen in administratieve processen bij metaalrecyclingsbedrijven hebben geleid, maar is wel belastend zijn voor kleine bedrijven. Voorheen werkten de MRF-leden al met zorgsystemen. De sector hoopt dat er op Europees niveau zal worden besloten tot een andere afvalstoffendefinitie, waardoor metaalrecycling in de toekomst niet meer onder de afvalstoffenregelgeving valt.

In vergelijking met de andere branches verkeren de VOMS-bedrijven in een uitzonderingspositie. Voor hen gelden namelijk op DVV gebaseerde, op de branche toegesneden richtlijnen. Ondanks die toespitsing variëren de meningen over de adequaatheid van de richtlijnen. Volgens de VOMS-leden zouden de richtlijnen voor grote bedrijven een goed instrument zijn, omdat bij hen al een basis was gelegd met zorgsystemen. Voor kleine bedrijven zouden de richtlijnen echter 'overdone' zijn.

Transparantie

In de interviews is gevraagd naar de bijdrage die DVV levert aan een transparant afvalbeheer. Ook bij dit onderwerp varieerden de meningen tot op zekere hoogte en is er een tweedeling tussen overheden en bedrijven waar te nemen. Zoals tabel 5.2 aangeeft, ervaren overheden over het algemeen een toename van de transparantie, terwijl bedrijven de bijdrage van DVV daaraan beperkt vinden.

Tabel 5.2

Opinies over bijdrage aan DVV aan een transparant afvalbeheer

Geïnterviewde groep	Opinie
Wm-vergunningverleners	Geeft meer inzicht bij acceptatie, echter onvoldoende bij mengen
Wm-handhavers	Beperkt
Wvo-vergunningverleners	Geeft meer inzicht
VROM-Inspectie	Geeft meer inzicht
Vereniging Afvalbedrijven	Beperkt
BRBS (bouw- en sloopafval)	Beperkt
MRF (metaalrecycling)	Beperkt
VOMS (scheepsafval)	Beperkt

De Wm-vergunningverleners zijn van mening dat DVV meer inzicht geeft in hetgeen er binnen bedrijven gebeurt. Dit geldt met name voor de acceptatieprocedure, maar onvoldoende voor het mengen. Volgens de Wvo-vergunningverleners kan worden gesteld dat over de gehele linie de transparantie door DVV is vergroot. Voorheen waren bijvoorbeeld de waterstromen bij tankcleaning bedrijven een 'black box'. Daar is nu zeker verbetering in gekomen. Dat houdt niet per se een verbetering voor het milieu in, maar er is wel meer inzicht ontstaan welke kant het op gaat. Daardoor is het gemakkelijker om een bedrijf aan te spreken en na te gaan wat er feitelijk gebeurt. In die zin geeft DVV ondersteuning bij handhavende acties. Ook de geïnterviewden van de VROM-Inspectie vinden dat het beter is te herleiden wat er wel en niet goed gaat. De handhavers zijn echter minder positief over de bijdrage van DVV aan transparantie. Zij vinden dat je met DVV nog steeds niet kan nagaan wat er met afvalstromen binnen een bedrijf gebeurt. DVV zou wel een aanknopingspunt geven, maar is niet voldoende.

Zoals genoemd zijn de bedrijven van mening dat de bijdrage van DVV aan een vergroting van de transparantie beperkt is. Meermalen is hierbij gewezen op het feit dat de meeste bedrijven voorheen al werkten met kwaliteits- en milieuzorgsystemen waardoor zij aardig op weg zijn in de richting van grotere transparantie. Verder vinden veel bedrijven dat DVV een erg zwaar middel is in verhouding tot het doel, zeker voor kleine bedrijven die niet-gevaarlijke afvalstoffen verwerken. De VA-leden hebben hierover opgemerkt dat zij het eens zijn met het doel van het inzichtelijk maken van de 'black box', maar niet altijd blij zijn met het middel.

Reikwijdte en toepassingsgebied

Uit de interviews is gebleken dat er in de praktijk grote onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte en het toepassingsgebied van DVV. Dat geldt voor zowel overheden als bedrijven. Het zou moeilijk uit DVV zijn op te maken welke regels op welke bedrijven van toepassing zijn. De algemene opinie bij bedrijven is dat DVV is opgesteld naar aanleiding van problemen met HOIs en daarop ook is toegesneden. Veel bedrijven zien het rapport dan ook als iets dat over HOIs gaat en niet over henzelf. Zij vinden het onterecht dat DVV in zijn geheel op hen wordt toegepast. Ter verduidelijking is in het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) de toespitsing gemaakt dat de voorschriften over het A&V-beleid en de mengvoorschriften betrekking hebben op alle afvalverwerkende bedrijven en dat de voorschriften over AO/IC alleen gelden voor de HOI's en andere gevaarlijk afval verwerkende bedrijven. Met deze toespitsing lijkt echter nog steeds

onvoldoende te zijn tegemoet gekomen aan de gevraagde duidelijkheid. In de interviews is gesuggereerd dat er minder problemen zouden zijn geweest met DVV als bij de invoering ervan het hoe en waarom beter zouden zijn uitgelegd aan vergunningverleners en afvalverwerkende bedrijven.

Gebruik van DVV

In de interviews is gevraagd hoe DVV in de praktijk wordt gebruikt. Vergunningverleners en handhavers hebben daarop geantwoord dat zij DVV nauwelijks in zijn volledige vorm gebruiken, hoogstens als naslagwerk. DVV zou een veel te lijvig document zijn om een praktisch instrument te kunnen zijn. Vrijwel alle vergunningverleners en handhavers gebruiken een vereenvoudigde versie van DVV. Daarin blijkt een ruime variatie te bestaan. In de praktijk wordt de IPO Handreiking gebruikt, maar dan veelal vereenvoudigd en vertaald naar de eigen provinciale situatie. Daarnaast zijn er provinciale minimum vragenlijsten, enkele branchedocumenten van adviesbureau De Roever en modellen van bedrijven. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat na de totstandkoming van de IPO Handreiking branche-documenten met nationale geldigheid zouden worden opgesteld. De pogingen daartoe zijn echter gestrand. Onduidelijk is wie het initiatief en de verantwoordelijkheid daartoe had moeten nemen.

Maatwerk in vergunningvoorschriften

DVV is nadrukkelijk bedoeld als uitgangspunt voor het leveren van maatwerk. Zoals in tabel 5.3 is weergegeven is uit de interviews echter naar voren gekomen dat overheden en bedrijven vrijwel unaniem van mening zijn dat DVV daarvoor onvoldoende houvast biedt en dat vergunningverleners in de praktijk geen maatwerk leveren.

Tabel 5.3

Opinies over bijdrage van DVV aan maatwerk

Geïnterviewde groep	Opinie
Wm-vergunningverleners	Onvoldoende
Wm-handhavers	Onvoldoende
Wvo-vergunningverleners	Onvoldoende
VROM-Inspectie	Onvoldoende
Vereniging Afvalbedrijven	Onvoldoende
BRBS (bouw- en sloopafval)	Onvoldoende
MRF (metaalrecycling)	Weet niet
VOMS (scheepsafval)	Onvoldoende

Vergunningverleners hebben uitgelegd dat, ondanks de beschikbare hulpmiddelen, het voor hen een grote worsteling is om de vertaling naar vergunningvoorschriften te maken. Die hulpmiddelen zijn nog steeds te gedetailleerd. Zij hebben zelf aangegeven meer hulp nodig te hebben bij het leveren van maatwerk. Naar eigen zeggen ligt voor hen het probleem niet zozeer bij de reikwijdte van DVV, maar bij het maatwerk. Volgens de handhavers leggen vergunningverleners over het algemeen globale voorschriften op en laten veel aan bedrijven over. Ook uit de interviews met bedrijven komt het beeld naar voren dat het gebruikelijk is dat het bevoegd gezag DVV geheel of gedeeltelijk doorschuift. In de interviews is er meerdere keren op gewezen dat het ontbreken van maatwerk leidt tot discussies tussen bedrijven en overheid, waardoor vergunningstrajecten worden vertraagd en handhavers onvoldoende houvast hebben.

Meermalen is gesuggereerd dat het gebrek aan maatwerk ook samenhangt met de wijze waarop het rapport DVV door het ministerie van VROM is geïntroduceerd en de communicatie daarover. In meerdere interviews is gerefereerd aan de slechte start die DVV heeft gehad. Volgens de Wm-vergunningverleners is DVV over de schutting gegooid. De handhavers vinden dat het ministerie het rapport heeft gedropt en te weinig aandacht heeft besteed aan het creëren van draagvlak. De Wvo-vergunningverleners menen dat het rapport eigenlijk alleen is te hanteren door een professionele milieucoördinator. Volgens hen kan DVV niet zo maar op bedrijven worden losgelaten, maar is daarbij begeleiding nodig.

Uniformiteit van vergunningvoorschriften

De bedoeling van DVV is geweest om een grotere uniformiteit van vergunningvoorschriften voor afvalverwerkende bedrijven te bewerkstelligen, zodat vergelijkbare afvalverwerkende bedrijven in verschillende provincies vergelijkbare A&V-beleid en AO/IC's opstellen. Zoals tabel 5.4 weergeeft, zijn de geïnterviewden van mening dat DVV daar onvoldoende of slechts in beperkte mate in is geslaagd.

Tabel 5.4

Opinies over bijdrage van DVV aan uniformiteit van beleid

Geïnterviewde groep	Opinie
Wm-vergunningverleners	Beperkt
Wm-handhavers	Onvoldoende
Wvo-vergunningverleners	Onvoldoende
VROM-Inspectie	Beperkt
Vereniging Afvalbedrijven	Onvoldoende
BRBS (bouw- en sloopafval)	Onvoldoende
MRF (metaalrecycling)	Weet niet
VOMS (scheepsafval)	Onvoldoende

Uit de interviews blijkt dat de interpretatie van DVV door vergunningverleners, handhavers en bedrijven behoorlijk kan verschillen zowel tussen als binnen provincies. Bovendien bestaat de indruk dat gemeenten DVV helemaal niet toepassen. Daardoor is er landelijk gezien grote diversiteit. Door de ruimte voor interpretatieverschillen en onduidelijkheden is er sprake van een spanningsveld, hetgeen leidt tot eindeloze discussies of in de woorden van één van de geïnterviewden: "Ieder geval is opnieuw een kwestie van duwen, puzzelen en trekken." Volgens de VROM-Inspectie laat DVV heel veel ruimte, waardoor interpretatieverschillen ontstaan. Gesuggereerd is dat dit uiteindelijk zou kunnen leiden tot een grotere belasting van de rechterlijke instanties dan nodig is.

De BRBS-leden hebben in dit verband de eindeloze discussies met het bevoegd gezag over risico-inschatting als voorbeeld genoemd en de soms tegenstrijdige uitspraken van verschillende bevoegde gezagen. Volgens de MRF-leden zijn er 12 provincies en daarmee ook 12 methoden. Zij hebben gewezen op de grote verschillen in interpretatie door vooral handhavers en gepleit voor gecertificeerde handhavers.

In het verlengde hiervan is door meerdere geïnterviewden aangegeven dat er het een en ander zou schorten aan de taakuitoefening door verschillende overheden. Zoals hierboven al is opgemerkt zouden vergunningverleners onvoldoende maatwerk leveren. Daarnaast zouden provinciale handhavers de omslag naar

administratief toezicht nog niet voldoende hebben gemaakt, waardoor de kwaliteit van de controle te wensen overlaat. Verder zouden de rollen tussen de bevoegde gezagen niet altijd goed zijn afgebakend en er strijd zijn tussen overheden. Wvo-vergunningverleners zouden zich wel eens bemoeien met niet-watergerelateerde onderwerpen. Omgekeerd vinden Wvo-vergunningverleners dat het provinciale bevoegd gezag niet altijd makkelijk in beweging is te krijgen en zich onvoldoende kwijt van haar coördinerende taak.

Hoe verder met DVV?

In het voorgaande is aandacht besteed aan de ervaringen met DVV tot nu toe. In de interviews is daarnaast gevraagd of men denkt dat DVV voldoende aanknopingspunten biedt voor het adequaat en transparant omgaan met afval in de komende jaren en welke suggesties men heeft ter verbetering. De beantwoording van deze vragen is samengevat in tabel 5.5.

Tabel 5.5

Hoe verder met DVV?

Geïnterviewde groep	Eindoordeel	Suggesties ter verbetering
Wm-vergunningverleners	Lijn van DVV vasthouden, administratieve controle hoort erbij	DVV afstemmen op BREF DVV opschonen Branche-documenten
Wm-handhavers	Administratief systeem brengt afvalverwerking op hoger niveau	Vervangen door eenvoudiger systeem Aansluiten bij bedrijfsadministratie Branche-documenten
Wvo-vergunningverleners	DVV is op zich een goed stuk, misschien te goed	Voor minder zware bedrijven eenvoudiger variant maken Woordkeus aanpassen
VROM-Inspectie	Overall richting is goed	DVV veel strakker en helderder opschrijven
Vereniging Afvalbedrijven	Lijn van denken in orde	DVV updaten DVV op lager detailniveau Branche-documenten
BRBS (bouw- en sloopafval)	Goed administratief systeem is nodig, hoeft geen DVV te zijn	Zorgsystemen als uitgangspunt Branche-documenten
MRF (metaalrecycling)	DVV is geen thema	Certificering als uitgangspunt Meer eenduidige regelgeving en handhaving
VOMS (scheepsafval)	Goed administratief systeem is nodig	DVV beter opschrijven DVV opschonen

De Wm-vergunningverleners zijn van mening dat de lijn van DVV moet worden vastgehouden, omdat administratieve controle erbij hoort en zeker een rol heeft te vervullen in de toekomst. Het is wel belangrijk om zich daarbij te realiseren dat het gaat om risico-inperking. In gevallen waarin de risico's zijn gedekt, is het niet nodig om zo'n uitgebreid instrument als DVV in te zetten. Daarnaast is het nodig om kritisch te kijken naar de gegevens die bedrijven moeten aanleveren en wat daarmee gebeurt. De Wm-vergunningverleners zouden de voorkeur geven aan een minimum standaard voor afvalwerkende bedrijven, zo mogelijk per branche. Verder zouden de DVV richtlijnen meer de richting van de BREF moeten uitgaan en voor bedrijven onder het Activiteitenbesluit standaardvoorschriften moeten

worden gemaakt. Deze zouden in het besluit zelf of in DVV moeten worden opgenomen.

De handhavers zijn ook van mening dat een administratief systeem de afvalverwerking op een hoger niveau brengt. Volgens hen zou de systematiek echter veel eenvoudiger kunnen zijn en past de benodigde informatie op 1 A4. Een duidelijk kader is voor alle partijen een noodzakelijke voorwaarde om met DVV te kunnen werken. In aanvulling op DVV zijn branche-documenten nodig. Het is belangrijk om als overheid zoveel mogelijk aan te haken bij bestaande systemen van bedrijfsadministratie en ervoor te zorgen dat bedrijven niet veel extra's hoeven te doen. Bedrijven hebben immers geen voordeel van DVV. Verder zou er zeker eer aan te behalen zijn om de papierwinkel van administratieve verplichtingen op te schonen.

De Wvo-vergunningverleners vinden DVV op zich een goed stuk, misschien zelfs te goed. De regeldruk moet echter acceptabel blijven, zeker voor kleinere bedrijven. Er zou daarom een stap naar de bedrijven toe moeten worden gemaakt om ze op weg te helpen. Het zou een grote meerwaarde hebben als er een eenvoudiger variant van DVV zou komen, op basis van een differentiatie naar risico, die toegankelijker is. Verder verdient de woordkeus in DVV aandacht, want deze wekt irritatie bij bedrijven.

Volgens de VROM-Inspectie is de 'overall' richting van DVV goed. Het zou echter wel goed zijn als er een update komt. Er is nu teveel ruimte bij de risico-indeling. Verder moet het stuk veel strakker en helderder worden opgeschreven.

De VA-leden zijn van mening dat de lijn van denken van DVV in orde is. Zij zouden echter wel graag een update zien ter afstemming op ontwikkelingen in publieke en private regelgeving (certificering). Daarnaast heeft het hun voorkeur om tot een ander detailniveau te komen waarbij de borging wordt gehandhaafd. De verwachting is dat als overheden en bedrijven op basis van DVV een paar dagen om de tafel zouden gaan zitten, de kans groot is dat er dan snel iets uitkomt.

Volgens de BRBS-leden is een goed administratief systeem nodig, maar hoeft dit geen DVV te zijn. De overheid zou meer aansluiting moeten zoeken bij zorgsystemen. Het voordeel van deze systemen is dat zij het proces als uitgangspunt nemen. Bedrijven met een zorgsysteem zouden moeten worden beloond. Verder is er een concretiseringslag van DVV nodig, met inbegrip van branchegerichte eisen. DVV moet in ieder geval worden uitgekleeft voor bedrijven die niet-gevaarlijke afvalstoffen verwerken. Ook valt eraan te denken om de belangrijkste elementen uit DVV te halen en die toe te voegen aan een uitvoeringsregeling voor de BREF Afvalbehandeling.

De VOMS-leden vinden ook dat een goed administratief systeem nodig is. Zij vinden de BREF geen volwaardige vervanger voor DVV, omdat bepaalde zaken (zoals mengen, stoffenlijsten, parameters) in de BREF minder goed zijn geregeld. DVV zou echter wel beter moeten worden opgeschreven en de vele rapportageverplichtingen verdienen kritische aandacht.

Voor de MRF-leden is DVV niet of nauwelijks een thema. De sector zou willen worden beloond voor certificering en zich gesteund voelen door meer eenduidige regelgeving en handhaving.

5.3

CATEGORISERING VAN OPTIES TER VERBETERING

De hierboven genoemde suggesties ter verbetering van de uitwerking en toepassing van DVV kunnen als volgt worden gecategoriseerd:

- DVV toegankelijk, helder en eenduidig opschrijven;
- DVV verder uitwerken per branche, afvalstroom of activiteit;
- DVV laten aanhaken bij administratieve en/of zorgsystemen, en
- DVV vervangen door en/of afstemmen op de BREF Afvalbehandeling.

Deze opties sluiten elkaar niet noodzakelijkerwijs uit, maar kunnen ook geheel of gedeeltelijk worden gecombineerd. Zij worden hieronder afzonderlijk toegelicht en verder uitgewerkt.

1. DVV toegankelijk, helder en eenduidig opschrijven

In de interviews is veel kritiek geleverd op de wijze waarop DVV is opgeschreven. De regels zouden nodeloos ingewikkeld zijn geformuleerd en de woordkeus zou irritatie en weerstand opwekken. DVV zou te ambtelijk zijn geschreven, overbodige beschouwingen bevatten en niet aansluiten bij de belevingswereld en praktijk van bedrijven. Verder is gesuggereerd om de administratieve verplichtingen onder de loep te nemen en na te gaan of er geen dubbel en overbodig werk van de bedrijven wordt gevraagd. Kortom, er zou veel winst kunnen worden geboekt door DVV meer toegankelijk, helder en eenduidig op te schrijven en de administratieve verplichtingen op te schonen.

2. DVV verder uitwerken per branche, afvalstroom of activiteit

In de interviews is meermalen aangegeven dat er schakels ontbreken in het toepassingstraject van DVV en dat er behoefte is aan een nadere toespitsing van DVV zodat vergunningverleners beter maatwerk leveren en gelijksoortige bedrijven op een vergelijkbare wijze worden behandeld. De afvalbedrijven vormen immers geen homogene groep. In de eerste plaats worden door de bedrijven een groot aantal uiteenlopende afvalstromen verwerkt. In de tweede plaats verschillen de bedrijven in formaat van grotere, vaak geïntegreerde, bedrijven tot heel kleine bedrijven. In de derde plaats verschillen de bedrijven in de mate waarin zij gebruik maken van kwaliteits- en milieuzorgsystemen.

Bij de toepassing van DVV zouden vergunningverleners meer rekening moeten houden met deze verscheidenheid van bedrijven en zou het maatwerk daarop beter moeten worden afgestemd. Uit het onderzoek blijkt dat het tot nu toe aan overheden en/of branche-organisaties slechts in bescheiden mate is gelukt om de benodigde vertaalslag te maken, zoals de voorbeelden voor scheepsafvalstoffen en opslag van bouw- en sloofafval laten zien. Er zou echter op veel uitgebreidere schaal behoefte zijn aan dergelijke uitwerkingen per branche, afvalstroom of afvalverwerkende activiteit. De nadere uitwerking zou het liefst geclusterd moeten gebeuren om de benodigde inspanning binnen redelijke grenzen te houden. De inschatting is gemaakt dat 80% van de bedrijven onder dergelijke uitgewerkte documenten zou kunnen worden gebracht en 20% maatwerk door vergunning-

verleners nodig heeft. Een verwante optie is om daarbij minder beleidsruimte en keuzemogelijkheden in te bouwen dan in het huidige DVV.

3. DVV laten aanhaken bij administratieve en/of zorgsystemen

In verschillende interviews is aangegeven dat de aansluiting van DVV op binnen bedrijven gebruikelijke administratieve processen en zorgsystemen zou kunnen worden verbeterd. Een voorbeeld van een aanpak waarin die aansluiting is gezocht is de Handreiking Waterverwerkingsbeleid die door Rijkswaterstaat Zuid-Holland is opgesteld. Dit Waterverwerkingsbeleid is een zorgsysteem voor het beheersen van risico's bij het verwerken van afvalwater van derden op een waterzuivering (AWZI). Het idee is om aan de bestaande kwaliteit- en milieuzorgsystemen van een bedrijf procedures te ontleen die als bouwstenen kunnen worden gebruikt. De Handreiking Waterverwerkingsbeleid geeft een overzicht van de elementen uit de DVV die relevant zijn voor het verwerken van afvalwater van derden. Het voordeel van deze aanpak is dat beknopt en toegesneden wordt aangegeven welke informatie relevant is. Hierdoor kan een bedrijf makkelijker en sneller bepalen welke informatie het nodig heeft voor het verwerken van afvalwater van derden.

De onderwerpen in de Handreiking komen overeen met die in DVV maar het verschil is dat niet wordt voorgeschreven hoe bedrijven moeten registreren en controleren maar dat aan hen wordt gevraagd vast te leggen in de vergunningaanvraag hoe zij risico's beperken en welke controle-maatregelen zij nemen. Daarmee sluit deze aanpak optimaal aan bij de in de bedrijven gebruikelijke processen. Het is namelijk zo dat veel van hetgeen door DVV wordt gevraagd gefragmenteerd is vastgelegd in administratieve en zorgsystemen (bijv. ISO 9000 en 14000). Het gaat er vooral om die dwarsverbanden te onderkennen.

4. DVV vervangen door en/of afstemmen op de BREF Afvalbehandeling

De BREF Afvalbehandeling²⁸⁶ bevat BBT voor bepaalde afvalbeheerinstallaties.²⁸⁷ Het document is echter niet van toepassing op alle installaties en bestrijkt bovendien niet alle afvalbehandelingstechnieken. Uit de totstandkomingsgeschiedenis, zoals weergegeven in de BREF, blijkt dat het draagvlak onder lidstaten en bedrijven beperkt is.²⁸⁸ De BREF onderscheidt algemene, op de gehele sector toepasbare BBT en meer specifieke BBT voor specifieke processen en activiteiten. De algemene BBT gaan onder meer over milieumanagement, binnenkomend en uitgaand afval, specifieke managementsystemen, energie- en grondstoffenbeheer, op- en overslag en andere technieken, behandeling van luchtmissies, management van afvalwater en van residuen, en bodemverontreiniging. De specifieke BBT hebben betrekking op biologische behandeling, fysisch-chemische behandeling, terugwinning van materialen uit afval en het bewerken van afvalstoffen tot brandstof.

²⁸⁶ Integrated Pollution Prevention and Control Reference Document on Best Available Techniques for the Waste Treatments Industries, August 2006.

²⁸⁷ IPPC-richtlijn bijlage I, 5.1 en 5.3: installaties verwijdering/nuttige toepassing en voor verwijdering afgewerkt olie boven 10 ton per dag; installaties verwijdering ongevaarlijke afvalstoffen boven 50 ton per dag.

²⁸⁸ Zie hoofdstuk 'Concluding remarks' in de BREF Afvalbehandeling.

Vergeleken met DVV hebben de algemene BBT dus deels betrekking op punten zoals deze in het A&V-beleid en AO/IC aan de orde komen. Ook de specifieke BBT bevatten een aantal administratief/organisatorische maatregelen. Qua reikwijdte betreft de BREF minder bedrijven, als gevolg van de reikwijdte van de IPPC-richtlijn en de BREF Afvalbehandeling.²⁸⁹

Op basis van het voorstel voor een herziening van de IPPC richtlijn ziet het er naar uit dat in de nabije toekomst de BREFs een sterkere status en doorwerking naar vergunningen zullen krijgen. Bovendien is het de bedoeling om meer afvalverwerkende bedrijven onder de werkingssfeer van de richtlijn te brengen waardoor zij ook te maken zullen krijgen met de BREF Afvalbehandeling. Dit betekent dat hiermee de invloed van de BREF op de inhoud van vergunningvoorschriften zal toenemen.

In het licht van de hierboven geschetste ontwikkelingen op Europees niveau zou het daarom een optie voor de nabije toekomst kunnen zijn om DVV sterker af te stemmen of deels te vervangen door de BREF Afvalbehandeling. Daarbij kunnen in ieder geval de volgende varianten worden onderscheiden.

4.a. DVV laten vervallen en de BREF Afvalbehandeling toepassen, ook voor niet-IPPC-bedrijven

Diverse onderdelen van DVV zijn ook deel van de BREF Afvalbehandeling. Met deze optie wordt voldaan aan de Europese vereisten inzake BBT. Dat is met name van belang nu de BREF een ijkpunt voor vergunningverlening lijkt te gaan worden voor IPPC-bedrijven. Hierbij passen de volgende kanttekeningen:

- De BREF regelt een aantal DVV-onderwerpen niet (geen uitgewerkte mengvoorschriften en bijbehorende stoffenlijsten);
- De BREF regelt veel onderwerpen die DVV niet regelt, met name inzake technieken;
- De BREF vereist een uitgewerkt milieuzorgsysteem;
- De BREF vereist maatwerk in het milieuzorgsysteem, afhankelijk van: aard, schaal en complexiteit van de installatie en van de milieueffecten, en
- De BREF-benadering is minder afgestemd op de Wm/Wvo-vergunningverlening.

4.b. DVV waar mogelijk inhoudelijk afstemmen op administratieve / organisatorische vereisten van de BREF Afvalbehandeling

Met deze variant, waarmee meer wordt aangesloten bij de Europese benadering, worden mogelijk bepaalde nadelen van DVV verholpen. Diverse onderwerpen die zowel in de BREF als in DVV geregeld zijn, kunnen qua uitwerking meer worden afgestemd. Hierbij passen de volgende kanttekeningen:

- In de BREF Afvalbehandeling geldt als uitgangspunt het vereiste milieuzorgsysteem. Andere bepalingen moeten in dit licht worden gezien. Ook het ontbreken van bepalingen (b.v. over financiële administratie bedrijf) moet in dit licht worden gezien;

²⁸⁹ Het aantal afvalbeheerbedrijven dat onder de BREF valt, ligt tussen de 150-200 (VROM-Inspectie, Inspectie V en W, Onderzoek implementatie IPPC-richtlijn in Nederland in 2006, noemt een aantal van 163 bedrijven per 2006.)

- Ook de BREF gaat uit van maatwerk in relatie tot het milieuzorgsysteem, afhankelijk van aard, schaal en complexiteit installatie en van de milieueffecten. De BREF biedt daarvoor echter geen uitwerking.

4.c. Voor IPPC-bedrijven de BREF toepassen in plaats van DVV, voorzover nodig aangevuld met DVV-elementen die in de BREF ontbreken, en voor andere afvalbeheerbedrijven DVV behouden

Voor deze variant dient de reikwijdte van DVV te worden verduidelijkt, met name in relatie tot de BREF. Voor de IPPC-installaties moet hierbij worden aangegeven welke onderdelen uit DVV naast de BREF van toepassing zijn, vanwege lacunes in de BREF in vergelijking met DVV. Voor de niet-IPPC-installaties geldt DVV.

5.4

DE OPTIES TER DISCUSSIE

In de workshop zijn drie van de hierboven genoemde opties ter verbetering van DVV besproken, nadat zij zijn toegelicht aan de hand van enkele voorbeelden uit de praktijk. De optie van het toegankelijk, helder en eenduidig opschrijven van DVV is niet ter sprake gekomen, omdat er vanuit is gegaan dat dit een basisvoorwaarde is voor beleid, ongeacht de wijze waarop het is ingevuld. Verder is tijdens de workshop gevraagd of er misschien nog andere opties zijn dan de door de onderzoekers genoemde. In reactie daarop zijn geen nieuwe opties naar voren gebracht. Wel is erop gewezen dat er momenteel nog nauwelijks afvalbedrijven onder het Activiteitenbesluit vallen, maar dat dit in de tweede tranche van het Activiteitenbesluit gaat veranderen, waardoor de beleidscontext waarschijnlijk ingrijpend zal veranderen.

1. DVV verder uitwerken per branche, afvalstroom of activiteit

De uitwerking van DVV zou kunnen worden toegespitst via branchedocumenten. Hierover is in de workshop opgemerkt dat moet worden vermeden dat dergelijke documenten teveel in de beleidsmatige sfeer blijven steken en dat het voor bedrijven wenselijk is om een juridische basis te hebben. Ook moet rekening worden gehouden met bedrijven die tot verschillende branches behoren. Daarom vereist een branchegerichte aanpak dat goed wordt gedefinieerd welke activiteiten er onder het branchedocument vallen. Als er meer dan één branchedocument op een bedrijf van toepassing is, zou dat bij de vergunningverlening moeten worden vastgelegd.

De workshopdeelnemers zijn van mening dat het ministerie van VROM het voortouw zou moeten nemen bij het ontwikkelen van branchedocumenten. Dat houdt in dat de overheid per branche: 1) nagaat welke risico's er bij een bepaalde activiteit horen en welke afgedekt moeten worden, 2) een voorstel maakt voor richtlijnen voor het A&V-beleid en AO/IC dat aan bedrijven wordt opgelegd, en 3) dit voorstel bespreekt met de betreffende branche. Het zou de voorkeur hebben als er zodanige richtlijnen worden opgesteld dat een bedrijf deze eenvoudig op de eigen situatie kan toespitsen.

Nadat de richtlijnen zijn vastgesteld zou de verdere procedure er als volgt kunnen uitzien. Het bedrijf dient een op A&V-beleid en AO/IC gericht plan in bij het bevoegd gezag, die dit plan beoordeelt. De bedoeling is hierbij dat de richtlijnen

die voor de branche zijn vastgesteld in de vergunning worden vastgelegd, en dat het bedrijf flexibel kan blijven en wijzigingen kan voorleggen aan het bevoegd gezag.

Het is belangrijk dat de branchedocumenten aansluiten bij de geldende regelgeving en regelmatig worden geactualiseerd. Het zou echter te ver gaan om te verwachten dat het document bij iedere verandering wordt aangepast. De noodzaak hiertoe zal er ook van afhangen hoe concreet het branchedocument wordt ingevuld.

2. DVV laten aanhaken bij administratieve en/of zorgsystemen

De beleving van bedrijven is dat kwaliteits- en milieuzorgsystemen veel informatie bevatten die voor DVV relevant is, maar deze door de overheid te weinig wordt gebruikt. In de workshop is opgemerkt dat met dergelijke zorgsystemen op een generieke en individuele basis kan worden omgegaan. Generiek gebruik houdt in dat de overheid aan het zorgsysteem direct de consequentie verbindt dat aan een aantal punten van DVV wordt voldaan. Het zou interessant kunnen zijn om te onderzoeken in hoeverre dit kan.

Het is in elk geval mogelijk om op individuele basis, bij specifieke situaties, direct gebruik te maken van procedures in het kader van zorgsystemen en de daarbij geproduceerde gegevens. Er moet dus worden onderzocht hoe het zorgsysteem als informatiebron kan worden gebruikt. Te denken valt aan een opzet met mogelijkheden om af te vinken wat van toepassing is en waaraan het bedrijf geacht mag worden te voldoen, rekening houdend met datgene wat voor de bedrijfsvoering aan certificering en erkenning beschikbaar is. Belangrijk is te realiseren dat de zorgsystemen veel dekken, maar niet alles omvatten.

Opgemerkt is dat zorgsystemen vooral van belang zijn op het niveau van procedures. Onderwerpen zoals de doelstellingen van het A&V-beleid zouden wel via DVV aan de orde moeten komen. Een ander aandachtspunt is de juridische koppeling van zorgsysteem en vergunningverlening. Daarbij is het de vraag wat er precies wordt gekoppeld en wat niet. Voorkomen moet worden dat een bedrijf bij elke verandering van een zorgprocedure toestemming van het bevoegd gezag moet vragen.

3. DVV vervangen door en/of afstemmen op de BREF Afvalbehandeling

In de workshop is opgemerkt dat DVV afschaffen en vervangen door de BREF Afvalbehandeling geen optie is, omdat er dan onderwerpen ontbreken. Zo staan er in DVV wel gedetailleerde criteria voor het mengen van afvalstoffen en in de BREF niet. Ook is er verschil in invalshoek. DVV is namelijk gericht op een risicobenadering en dat komt in de BREF minder naar voren. Een ander punt is dat de BREF Europees is en dat er (gezien de grote verschillen tussen de lidstaten) voor de Nederlandse situatie naast BREF iets als DVV nodig zal blijven.

Het lijkt echter wel verstandig om DVV inhoudelijk meer af te stemmen op de BREF Afvalbehandeling. Deze afstemming zou er nu niet zijn. De BREFs gaan onder de herziene IPPC-richtlijn een grotere rol spelen en er is geen fundamenteel probleem om DVV meer af te stemmen op de BREF Afvalbehandeling. Een

aangepast DVV zou dan kunnen blijven bestaan, zowel voor IPPC-bedrijven als voor niet-IPPC-bedrijven. Het blijft onzeker of dit tot een eenvoudiger systeem kan leiden.

5.5

CONCLUSIES

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de beleidsmatige evaluatie van DVV weergegeven. Hieruit is naar voren gekomen dat overheden en, in iets mindere mate, bedrijven DVV op zich een goed beleidsinstrument vinden, dat een bijdrage kan leveren aan een adequate en transparante inzameling, be- en verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen. DVV zou met name hebben bijgedragen aan bewustwording over hoe om te gaan met acceptatie- en verwerkingsbeleid en registratie. Meermalen is er, vooral door overheden, op gewezen dat DVV een omslag in het denken heeft gestimuleerd en er toe heeft geleid dat de bedrijven meer op papier zijn gaan zetten over bedrijfsinterne processen. De bedrijven zouden daar zelf ook baat bij hebben doordat de processen voor hen zelf inzichtelijker worden en dit kan leiden tot verbeteringen in de procesbeheersing. Vanuit deze optiek kan worden geconcludeerd dat DVV een verdere professionalisering van de bedrijfsvoering bij de afvalverwerkende bedrijven heeft bevorderd.

Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de uitwerking en toepassing van DVV (nog) niet optimaal zijn, waardoor uniformiteit en flexibiliteit onder druk staan. In algemene termen kan worden gesteld dat DVV werkt voor grotere, complexe bedrijven, omdat deze bedrijven het ook voor zichzelf nodig hebben om een werkwijze zoals neergelegd in het rapport toe te passen. DVV is echter te ingewikkeld voor kleinere bedrijven met eenvoudige processen. Er moet door hen een vertaalslag worden gemaakt die te veel is gevraagd en ook niet bij eenvoudige bedrijfsprocessen aansluit. Voor de kleinere bedrijven zou DVV de administratieve lasten aanzienlijk verhogen, omdat het rapport en de toepassing ervan te weinig specifiek zijn en maatwerk in de praktijk ontbreekt. Bovendien zijn deze bedrijven minder vertrouwd met het werken met een administratief systeem.

Over het geheel genomen is het opvallend dat de meningen over het functioneren van DVV in de praktijk niet heel sterk uiteenlopen en dat er een grote eensgezindheid is dat een verbetering van de huidige situatie noodzakelijk is. Daartoe zijn de volgende suggesties gedaan:

- DVV toegankelijk, helder en eenduidig opschrijven;
- DVV verder uitwerken per branche, afvalstroom of activiteit;
- DVV laten aanhaken bij administratieve en/of zorgsystemen; en
- DVV vervangen door en/of afstemmen op de BREF Afvalbehandeling.

Uit de discussie tijdens de workshop kan worden geconcludeerd dat overheden en bedrijven geen specifieke voorkeur hebben voor één van deze oplossingsrichtingen, maar het meest verwachten van een gecombineerde aanpak.

HOOFDSTUK

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1**INLEIDING**

In dit rapport is de vraag aan de orde geweest in hoeverre het beleid zoals neergelegd in het rapport 'De verwerking verantwoord' (DVV) bijdraagt aan een adequate en transparante inzameling, be- en verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen en welke opties er zijn ter verbetering. DVV is in 2002 geïntroduceerd, hetgeen betekent dat overheden en bedrijven inmiddels ruim vijf jaar ervaring hebben opgedaan met de toepassing van het rapport. Zoals in hoofdstuk 1 en 2 is aangegeven, kan DVV worden gezien tegen een tweeledige achtergrond. Enerzijds is er de internationale ontwikkeling naar een meer verantwoorde en professionele afvalverwerking; anderzijds is er de specifieke Nederlandse aanleiding voor de overheid om op een groot milieuschandaal te reageren. De snelheid waarmee dit laatste moest geschieden heeft, achteraf gezien, sporen nagelaten in de vormgeving (juridisch en beleidsmatig) en de implementatie van DVV.

In dit slothoofdstuk worden de belangrijkste onderzoeksresultaten gepresenteerd. Paragraaf 6.2 bevat de conclusies op basis van de juridische analyse en paragraaf 6.3 de conclusies naar aanleiding van de beleidsmatige analyse. Paragraaf 6.4 bevat aanbevelingen.

6.2**CONCLUSIES JURIDISCHE ANALYSE**

Tijdens de juridische analyse is nagegaan in hoeverre de richtlijnen in het rapport DVV in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde wettelijke regels (incl. Europese regelgeving) en voorschriften en beleidsdocumenten. Als aanzet tot de beantwoording van de juridische onderzoeksvragen is in hoofdstuk 2 de inhoud van DVV beschreven vanuit juridisch-bestuurlijk perspectief. Vervolgens is in hoofdstuk 3 aandacht besteed aan de juridische status van DVV en de afstemming met nationale regelgeving en in hoofdstuk 4 aan de Europeesrechtelijke kaders voor de onderwerpen uit DVV. Deze paragraaf bevat allereerst een aantal conclusies over de inhoud van DVV en beantwoordt vervolgens de onderzoeksvragen die aan de juridische analyse ten grondslag hebben gelegen.

Inhoud van DVV

- Vanwege de grote variëteit van de inhoud en de weinig overzichtelijke structuur is DVV moeilijk toegankelijk.

- Over de reikwijdte van het rapport is DVV weinig duidelijk. De HOI's worden de primaire doelgroep genoemd, maar tegelijkertijd moet DVV van toepassing zijn op alle bedrijven die zich bezighouden met de inzameling, opslag, be-/verwerking of verwijdering van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen.
- DVV bevat verschillende doelen ten aanzien van de inzameling en be- en verwerking van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen. DVV beoogt een algemeen beleidskader te bieden met betrekking tot het mengen van afvalstoffen. Daarbij is DVV gericht op uniformiteit in criteria voor vergunningverlening en vergunningvoorschriften, maar ook op flexibiliteit door mogelijkheden tot gemotiveerd afwijken. DVV beoogt ook een effectieve controle mogelijk te maken.
- Niet altijd is duidelijk wat minimale eisen zijn, op welke punten afgeweken kan worden van DVV en binnen welke marges maatwerk kan of moet plaatsvinden. Het bevoegd gezag in kwestie houdt hier beoordelings- en/of beleidsruimte.
- Diverse van de – niet-uitgevoerde – aanbevelingen uit DVV zijn gericht op het versterken van de uniformiteit, met name door het verankeren van onderdelen uit DVV in regelgeving en het uitbreiden van de basis van DVV in het LAP.

Status van DVV en de afstemming met nationale regelgeving

De specifieke onderzoeksvragen over dit onderwerp zijn als volgt geformuleerd:

- Wat is de juridische status van DVV en hoe is het instrument verankerd in de Wm en de Wvo?
- Wat is de plaats van DVV ten opzichte van andere beleidsinstrumenten op afvalstoffengebied, met name het LAP?
- Hoe verhoudt DVV zich tot de nationale en wet- en regelgeving op afvalstoffengebied?
- Zijn de richtlijnen in DVV inhoudelijk in overeenstemming met de wet- en regelgeving op nationaal niveau?

Hieronder volgen de op de beantwoording van deze vragen gebaseerde conclusies:

- DVV is een ambtelijk werkdocument – opgesteld door ambtenaren van diverse overheidsorganen, deels in overleg met het bedrijfsleven en andere organisaties – dat door de betrokken bewindslieden wordt ondersteund.
- Het werkdocument DVV heeft in juridisch opzicht de status van wat in de juridische literatuur een 'richtlijn' wordt genoemd, met een zwakke binding voor het bestuursorgaan. Doordat de hoofdpunten in het LAP zijn opgenomen en doordat het LAP verwijst naar de richtlijnen voor het A&V-beleid en de AO/IC en naar de mengvoorschriften, hebben deze DVV-onderdelen niet alleen een duidelijke beleidsstatus, maar een bijzondere status als 'planbepalingen', ingevolge de Wm.
- Geconcludeerd kan worden dat de Wm-planbepalingen van het LAP een tussencategorie vormen tussen beleidsregels en richtlijnen. In het kader van

het LAP kan de minister van VROM regels stellen die de bevoegdheden van andere bestuursorganen raken. Deze bestuursorganen mogen van deze planbepalingen alleen gemotiveerd afwijken. Alleen voorzover het de eigen bevoegdheden van de minister betreft, zal sprake kunnen zijn van beleidsregels met een sterkere zelfbinding en meer beperkte mogelijkheden tot afwijking van die regels.

- De Wm-planbepalingen van het LAP hebben voor de minister een sterke binding omdat bij regels over eigen bevoegdheden sprake kan zijn van beleidsregels in de zin van de Awb. Voor de andere bestuursorganen hebben deze planbepalingen een binding die tussen die van 'richtlijnen' en van Awb-beleidsregels in staat. Zij moeten 'rekening houden met' de planbepalingen en mogen daarvan alleen gemotiveerd afwijken.
- Het LAP verduidelijkt de reikwijdte van DVV. De richtlijn A&V-beleid en de mengvoorschriften gelden voor alle afvalbedrijven. De richtlijn AO/IC geldt voor een beperktere groep met name van gevaarlijk afval-accepterende bedrijven. Het LAP bepaalt ook dat in specifieke situaties sprake dient te zijn van 'maatwerk'. Minder duidelijk is evenwel welke situaties dit betreft.
- Geconcludeerd kan worden dat het LAP met deze verplichting tot vertaling van DVV naar de concrete situatie een bevoegdheid creëert voor het bevoegd gezag om bij vergunningverlening af te wijken van de richtlijn AO/IC. Afhankelijk van de situatie kan deze bevoegdheid een verplichting inhouden tot het leveren van maatwerk in een specifieke situatie. Ook hier zal overigens de 'rekening-houden-met-constructie' van art. 10.14 Wm gelden, op basis waarvan 'ieder bestuursorgaan' de mogelijkheid houdt gemotiveerd af te wijken van planbepalingen, dus ook als het een verplichting zou betreffen om in een specifiek geval af te wijken. Op de motiveringsvereisten die bij een dergelijke afwijking gelden, wordt hierna ingegaan.
- Diverse onderdelen uit DVV hebben geen of een beperkte basis in regelgeving, terwijl voor het beleidsmatig uitoefenen van bevoegdheden een wettelijke basis vereist is. Deze wettelijke basis van DVV behoeft versterking, onder meer in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit en in de Regeling scheiden en gescheiden houden. De destijds hierover in DVV aanbevolen acties werden niet uitgevoerd. De Ivb-aanvraagvereisten omvatten nu niet de aspecten registratie/controlle van het verloop van afvalstoffen binnen het bedrijf, de procedures van verwerking en de administratieve organisatie. De 'mengregels' van DVV verschillen op enkele punten van de RSGH. De aanbeveling uit het DVV-rapport om de DVV-mengregels op te nemen in de RSGH verdient daarom alsnog uitvoering. Daarnaast lijkt het gewenst categorie-indelingen met betrekking tot gescheiden houden en het mengen, in de RSGH, DVV en het LAP, waar mogelijk meer op elkaar af te stemmen. De scheidingsregels en categorie-indeling van de Regeling scheiden en gescheiden houden corresponderen nu niet, of niet volledig, met die van DVV en van het LAP.

- Het ontbreken van een duidelijke verwijzing naar het LAP/DVV in de tekst van het Ivb of de Regeling aanwijzing BBT-documenten scheidt onduidelijkheid.
- Nu de Wm voor de regulering van milieugevolgen van bedrijven voor 'niet-IPPC-bedrijven' niet meer de vergunning maar de algemene regel als uitgangspunt heeft, vereist de afstemming van het Activiteitenbesluit met DVV/LAP bijzondere aandacht. Dit geldt in ieder geval als afvalstoffeninrichtingen onder de algemene regels van dit Besluit zouden gaan vallen, maar mogelijk ook voor de activiteiten met afvalstoffen voorzover die nu al onder het Besluit vallen. Omdat het A&V-beleid en de AO/IC tot stand komen in het kader van de vergunningaanvraag, betekent het wegvallen van de vergunningprocedure dat er een vacuüm ontstaat voor het realiseren van dit beleid. Het 'maatwerk' van het Activiteitenbesluit lijkt geen adequate basis te zijn voor het 'maatwerk' dat DVV vereist. Het Activiteitenbesluit zoals het er nu ligt kan afbreuk doen aan mogelijkheden tot het voeren van een A&V- en AO/IC-beleid voor activiteiten met afvalstoffen. Dit knelpunt verdient een structurele aanpak.
- Uit de huidige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over DVV kan worden afgeleid dat de Afdeling het gebruik van DVV als beleidsmatig toetsingskader accepteert. Daarbij moet zowel het volgen van DVV als het afwijken van DVV in individuele situaties worden gemotiveerd. In verschillende uitspraken komt naar voren dat de rechter het beleid honoreert, mede omdat daarin is voorzien in mogelijkheden tot afwijking van de voorgeschreven acceptatie- en registratieprocedures.
- Het acceptatiebeleid van DVV, met de mogelijkheid voor de inzamelaar om gedurende een bepaalde periode het afgegeven afval terug te leveren aan de ontdoener, past niet in het stelsel van art. 10.37 en art. 10.63 Wm.
- De rapporten DVV (inclusief de LAP-tekst over DVV) en 'Verwerking waterfractie van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen' hebben niet alleen veel raakvlakken, maar regelen deels ook dezelfde materie. Een verdere afstemming of integratie van beide rapporten en van het Wm- en het Wvo-traject voor het A&V-beleid en de AO/IC lijkt hier gewenst.
- Gezien de IPPC-vereisten voor een geïntegreerde aanpak bij vergunningverlening, is het de vraag of de huidige praktijk van Wm- en Wvo-vergunningverlening daaraan voldoet. Het verdient daarom aanbeveling dat in de Wm en in het tweede LAP, duidelijker dan nu het geval is, de inhoudelijke afstemming tussen de Wm- en Wvo/Waterwet-vergunningen en de samenwerking tussen de bevoegde gezagen wordt vastgelegd en uitgewerkt met betrekking tot IPPC-bedrijven. Voor de andere situaties, waarin de Waterwet de coördinatie-regeling facultatief maakt, dient evenzeer duidelijk te zijn geregeld hoe inhoudelijke afstemming plaatsvindt voorzover de aanvrager om coördinatie van de Wm- en Waterwet-vergunningen verzoekt.

Europeesrechtelijk afvalstoffenkader

De specifieke onderzoeksvragen over dit onderwerp zijn als volgt geformuleerd:

- Hoe verhoudt DVV zich tot de Europese regelgeving op afvalstoffengebied, met name de IPPC-richtlijn (BREFs) en de Kaderrichtlijn afvalstoffen?
- Zijn de richtlijnen in DVV inhoudelijk in overeenstemming met de wet- en regelgeving op Europees niveau?

Hieronder volgen de op de beantwoording van deze vragen gebaseerde conclusies:

- Binnen de Europese afvalstoffenregelgeving zijn voor DVV onder meer relevant de vergunningplicht, de registratievereisten voor afvalstoffen en de regels voor het mengen van gevaarlijke afvalstoffen. De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen die momenteel in voorbereiding is, zal voor deze onderwerpen wijzigingen met zich meebrengen.
- De Kaderrichtlijn afvalstoffen stelt grenzen aan het reguleren via algemene regels – in plaats van via vergunningen – van milieugevolgen van afvalstoffeninrichtingen. Daarmee worden onder meer grenzen gesteld aan het onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit brengen van afvalstoffeninrichtingen. Ook de nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen zal, volgens de huidige, nog niet definitieve tekst, op dit punt voorwaarden stellen, onder meer met betrekking tot het in aanmerking nemen van de beste beschikbare technieken.
- De Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat vereisten voor het registreren van afvalstoffen. Onder de nieuwe Kaderrichtlijn blijven, volgens de huidige tekst, deze vereisten gelden voor gevaarlijke afvalstoffen. Voor niet-gevaarlijke afvalstoffen biedt de nieuwe richtlijn de lidstaten beleidsruimte bij het stellen van registratievereisten.
- De criteria voor het mengen van gevaarlijke afvalstoffen, zoals nu neergelegd in DVV, het LAP en de Regeling scheiden en gescheiden houden, sporen niet met de huidige EG-richtlijn gevaarlijke afvalstoffen. De EG-regelgeving zal op dit punt evenwel veranderen met de integratie van deze richtlijn in de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het criterium 'veiligheid' vervalt dan en het voldoen aan de beste beschikbare technieken wordt een voorwaarde voor het mengen.
- Het is van belang dat met de op handen zijnde Europeesrechtelijke wijzigingen van de criteria voor het mengen wordt rekening gehouden, niet alleen binnen het DVV-beleid, maar ook bij de voorbereidingen voor het tweede LAP en bij de wijziging van de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen.
- De Regeling scheiden en gescheiden houden heeft, anders dan de EG-regelgeving inzake het scheiden van gevaarlijke afvalstoffen, geen betrekking op de inzamelaars en vervoerders. Een wijziging van de Regeling scheiden en gescheiden houden op dit punt is in voorbereiding.

- Het stelsel van negatieve lijsten, zoals neergelegd in DVV, zou in de praktijk een juiste implementatie van de IPPC-richtlijn op dit punt kunnen bemoeilijken.
- Het acceptatiebeleid zoals neergelegd in DVV, met de mogelijkheid voor de inzamelaar om gedurende een bepaalde periode na afgifte van het afval dit terug te leveren aan de ontoedener, past niet in het stelsel van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De houder van de afvalstof, zijnde de producent of degene die de afvalstof in zijn bezit heeft, is degene die zich van een afvalstof ontdoet door afgifte. Deze afgifte mag op grond van de richtlijn alleen aan bepaalde, in de richtlijn genoemde, personen plaatsvinden. Met het oog op eventueel gebruik van de ontheffingsregeling van art. 10.63 Wm dient bezien te worden of deze regeling past in het stelsel van de nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen.

Vergelijking BREF Afvalbehandeling – DVV

- Gezien de wijze van totstandkoming van de BREF Afvalbehandeling, zoals naar voren komend uit de 'Concluding remarks' in de BREF, kan dit BREF document niet beschouwd worden als een document dat binnen de EG-lidstaten en EG-bedrijven een breed draagvlak heeft.
- De reikwijdte van de BREF wordt niet alleen beperkt door de reikwijdte van de richtlijn en door de keuze om bepaalde installaties niet te bestrijken (geen afvalverbranding bijvoorbeeld, hiervoor geldt een andere BREF), maar ook door andere keuzes of factoren. Procedurele of organisatorische kwesties bij de totstandkoming, zoals het ontbreken van informatie, waren hierop van invloed.
- Uit de BREF, in het bijzonder het hoofdstuk 'Concluding remarks', komt naar voren dat er veel onduidelijkheden en verschillen van mening zijn met betrekking tot de reikwijdte van de IPPC-richtlijn en van de BREF. Dit betreft onder meer de typen installaties die onder de BREF vallen. Het herzieningsvoorstel voor de IPPC-richtlijn brengt op dit punt meer duidelijkheid.
- De kwaliteit van de informatie die ten grondslag ligt aan de BREF is wisselend. Een deel van de in hoofdstuk 4 opgenomen technieken ('mogelijk relevant') is afkomstig uit één bron. Vanwege late aanlevering is een deel van de informatie niet 'peer reviewed'. Hoofdstuk 7 vermeldt een aantal kennisleemten en andere beperkingen.
- Het BBT-hoofdstuk is verhoudingsgewijs kort. Wel wordt bij een deel van de punten verwezen naar beschrijvingen in hoofdstuk 4.
- Gezien de vele verschillen in reikwijdte, benadering en in geregelde onderwerpen, lijkt het niet mogelijk en niet gewenst om DVV te vervangen door BREF.
De reikwijdte van de BREF is deels ruimer dan die van DVV (in vergelijking met de AO/IC van DVV) en deels beperkter (in vergelijking met het A&V-beleid en de mengvoorschriften van DVV).

De op technieken gerichte invalshoek van de BREF brengt mee dat deze zich, anders dan DVV, minder richt op organisatieprocessen en op het bedrijf als geheel.

De BREF regelt diverse onderwerpen niet die in DVV essentieel zijn, zoals de mengvoorschriften, de afstemming op de Nederlandse situatie van Wm- en Wvo-vergunningverlening en toezicht. Anderzijds kent de BREF ook maatregelen, bijvoorbeeld gekoppeld aan specifieke technieken, die niet in DVV zijn opgenomen.

De beide documenten kennen een verschillend detailniveau. De BREF bevat techniekgerichte details. DVV bevat uitgewerkte vergunningvoorschriften.

- Mede gezien de meer centrale positie die de BREF na de IPPC-richtlijnherziening lijkt te krijgen en de zwaardere motivering die dan bij afwijking van de BREF vereist zal zijn, lijkt het gewenst DVV waar mogelijk meer af te stemmen op de administratieve en organisatorische BBT van de BREF. De onderwerpen die zowel in de BREF als in DVV geregeld zijn, zouden meer op elkaar afgestemd kunnen worden, bijvoorbeeld de onderwerpen acceptatie en monsterneming. Hierbij moet in aanmerking genomen worden dat de BREF als uitgangspunt een milieuzorgsysteem vereist.
- De positie van DVV ten opzichte van de BREF Afvalbehandeling is niet geregeld en is niet duidelijk. Mede gezien de wijze waarop de BREFs nu een basis hebben in de regelgeving en gezien de jurisprudentie van de Afdeling over de BREFs, verdient het aanbeveling over de positie van DVV ten opzichte van de BREF duidelijkheid te verschaffen in het tweede LAP en/of in de regelgeving. Dit is mede van belang gezien de inhoudelijke en procedurele beperkingen van de BREF, welke de BREF zelf duidelijk aangeeft.
- De BREF biedt geen oplossing voor een meer op maatwerk gerichte aanpak, daar ook de BREF van het bevoegd gezag maatwerk vereist, met name in het milieuzorgsysteem, waarbij dat in de BREF niet wordt uitgewerkt. Evenals DVV laat de BREF hier ruimte voor afweging aan het bevoegd gezag.

6.3

CONCLUSIES BELEIDSMATIGE ANALYSE

Aan de beleidsmatige analyse hebben de volgende onderzoeksvragen ten grondslag gelegen:

- Welke beleidsdoelen worden met DVV beoogd en in hoeverre beantwoordt de uitvoering van het beleid in de praktijk daaraan?
- Welke rol vervult DVV in processen van vergunningverlening en -handhaving? In hoeverre doen zich knelpunten voor?
- In hoeverre kan DVV een bijdrage leveren aan een adequaat en transparant afvalbeleid in de komende jaren? Wat zijn de opties ter verbetering?

De op de beantwoording van deze vragen gebaseerde conclusies zijn hieronder thematisch gerangschikt.

Beleidsdoelen

Overheden en, in iets mindere mate, bedrijven vinden DVV op zich een goed beleidsinstrument dat een bijdrage kan leveren aan een adequate en transparante inzameling, be- en verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen. Door middel van DVV is een omslag in het denken gestimuleerd bij bedrijven en dit heeft er toe geleid dat zij meer op papier zijn gaan zetten over bedrijfsinterne processen. De overheersende mening is dat een administratief systeem en de bijbehorende controle de afvalverwerking op een hoger niveau brengen en dat DVV een verdere professionalisering van de bedrijfsvoering bij de afvalverwerkende bedrijven bevordert.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de uitwerking en toepassing van DVV (nog) niet optimaal zijn, waardoor uniformiteit en flexibiliteit onder druk staan. In algemene termen kan worden gesteld dat DVV werkt voor grotere, complexe bedrijven, maar te ingewikkeld is voor kleinere bedrijven met eenvoudige processen. DVV verhoogt voor de kleinere bedrijven de administratieve lasten aanzienlijk, omdat het rapport en de toepassing ervan te weinig specifiek zijn en maatwerk in de praktijk ontbreekt. Bovendien zijn deze bedrijven minder vertrouwd met het werken met een administratief systeem.

Rol van DVV in processen van vergunningverlening en -handhaving***Reikwijdte en toepassingsgebied***

Er bestaat bij overheden en bedrijven grote onduidelijkheid over de reikwijdte en het toepassingsgebied van DVV. Het zou moeilijk uit DVV zijn op te maken welke regels op welke bedrijven van toepassing zijn. De nadere toespitsing die in het LAP is gemaakt, namelijk dat de voorschriften over het A&V-beleid en de mengvoorschriften betrekking hebben op alle afvalverwerkende bedrijven en dat de voorschriften over AO/IC alleen gelden voor de HOI's en andere gevaarlijk afval verwerkende bedrijven, heeft de gevraagde duidelijkheid nog steeds onvoldoende gegeven. Dit wordt onder meer geweten aan de gebrekkige communicatie door de centrale overheid over het hoe en waarom van DVV.

Gebruik van DVV

DVV wordt in de praktijk nauwelijks in zijn volledige vorm gebruikt, hoogstens als naslagwerk. DVV zou een veel te lijvig document zijn om een praktisch instrument

te kunnen zijn. Vrijwel alle vergunningverleners en handhavers gebruiken een vereenvoudigde versie van DVV, waarin een ruime variatie bestaat. De eerdere pogingen om branche-documenten met nationale geldigheid op te stellen zijn gestrand. Onduidelijk is wie het initiatief en de verantwoordelijkheid daartoe had moeten nemen.

Verder is in de interviews veel kritiek geleverd op de wijze waarop DVV is opgeschreven. De regels zouden nodeloos ingewikkeld zijn geformuleerd en de woordkeus zou irritatie en weerstand opwekken. DVV zou te ambtelijk zijn geschreven, overbodige beschouwingen bevatten en niet aansluiten bij de belevingswereld en praktijk van bedrijven. Daarnaast vinden overheden en bedrijven dat er op sommige punten dubbel werk van de afvalverwerkende sector wordt gevraagd.

Maatwerk in vergunningvoorschriften

DVV is bedoeld als uitgangspunt voor maatwerk. Vergunningverleners leveren echter in de praktijk geen maatwerk. Zij ervaren het als een worsteling om de vertaalslag naar vergunningvoorschriften te maken die veel discussie kost en energie. Zij vinden met name de mate van detail in DVV niet in evenwicht met de behoefte vanuit de praktijk en de beschikbare hulpmiddelen nog steeds te gedetailleerd. Daardoor laten zij veel aan bedrijven over. Het ontbreken van maatwerk leidt tot discussies tussen bedrijven en overheid, waardoor vergunningstrajecten worden vertraagd en handhavers onvoldoende houvast hebben. Vergunningverleners hebben zelf aangegeven meer hulp nodig te hebben bij het leveren van maatwerk. Daarnaast vindt men dat de borging ook op een ander detailniveau kan worden gegarandeerd.

Uniformiteit van vergunningvoorschriften

De bedoeling van DVV is geweest om een grotere uniformiteit in vergunningvoorschriften voor afvalverwerkende bedrijven te bewerkstelligen, zodat vergelijkbare afvalverwerkende bedrijven in verschillende provincies vergelijkbare A&V en AO/IC's opstellen. Uit het onderzoek blijkt echter dat de interpretatie van DVV door vergunningverleners, handhavers en bedrijven behoorlijk kan verschillen zowel tussen als binnen provincies. Daardoor is er landelijk gezien grote diversiteit. Door de ruimte voor interpretatieverschillen en de onduidelijkheden is er een spanningsveld ontstaan tussen overheden en bedrijven.

Opties ter verbetering

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de hoofdlijn van DVV op zich goed is en dat de lijn van denken ook in de nabije toekomst moet worden vastgehouden. Het instrument heeft een meerwaarde in de zin dat een administratief systeem en controle erbij horen en zeker een rol hebben te vervullen in de toekomst. Er is echter wel een revisie en een update van DVV nodig. Daarvoor zijn de volgende suggesties gedaan: 1) DVV toegankelijk, helder en eenduidig opschrijven, 2) DVV verder uitwerken per branche, afvalstroom of activiteit, 3) DVV laten aanhaken bij administratieve en/of zorgsystemen, en 4) DVV vervangen door en/of afstemmen op de BREF Afvalbehandeling.

Uit de discussie tijdens de workshop kan worden geconcludeerd dat overheden en bedrijven geen specifieke voorkeur hebben voor één van deze oplossingsrichtingen, maar het meest verwachten van een gecombineerde aanpak. Daarbij zou het initiatief van het ministerie van VROM moeten uitgaan en de uitwerking van het beleid een co-productie van overheden en bedrijfsleven. Het is wel van belang dat de centrale overheid meer aandacht besteedt aan het communiceren met de andere overheden en met de bedrijven over het hoe en waarom van het instrument. Daarnaast is het nodig om te investeren in hulpmiddelen om de implementatie van het beleid te vergemakkelijken.

6.4

AANBEVELINGEN

Zoals in de vorige paragrafen is geconcludeerd, is DVV op zich een goed beleidsinstrument dat een bijdrage kan leveren aan een adequate en transparante inzameling, be- en verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen. Echter de uitwerking en toepassing ervan laten te wensen over. Dit heeft te maken met juridische onduidelijkheden en met het feit dat er schakels in het toepassingstraject ontbreken waardoor de door het beleid gewenste grotere uniformiteit en beter passend maatwerk niet altijd worden bereikt. Ter verbetering van de uitwerking en toepassing van DVV zijn een revisie en update van DVV nodig bestaande uit de volgende elementen:

Wegnemen van juridische onduidelijkheden

De wettelijke basis van DVV heeft versterking, met name in het Inrichtingen- en vergunningbesluit en in de Regeling scheiden en gescheiden houden. Ook is verduidelijking en consistentie nodig in het bepaalde over de reikwijdte en het toepassingsgebied van DVV.

Hetgeen in DVV is opgenomen over acceptatiebeleid heeft aanpassing in het licht van de wettelijke regeling van het zich ontdoen van afvalstoffen. Met het oog op eventueel gebruik van de ontheffingsmogelijkheid van art. 10.63 lid 3 Wm dient te worden in hoeverre de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen op dit punt ruimte biedt voor een dergelijke ontheffing. Ook de criteria voor het mengen van afvalstoffen dienen in het licht van de nieuwe Kaderrichtlijn te worden bezien.

Een betere afstemming of koppeling is nodig tussen DVV (en de tekst daarover in het LAP) en andere regelgeving/beleid. Hierbij gaat het met name om het Activiteitenbesluit, de Regeling aanwijzing BBT-documenten en het rapport 'Verwerking waterfractie van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen'. Gezien de IPPC-vereisten inzake geïntegreerde vergunningverlening verdient de afstemming tussen het Wm- en het Wvo/Waterwet-traject voor het A&V-beleid en de AO/IC versterking.

Ten slotte is, mede in het licht van de lopende IPPC-richtlijnherziening, een verduidelijking nodig van de positie van DVV ten opzichte van de BREF Afvalbehandeling.

Het verdient aanbeveling te zorgen voor afstemming tussen de personen die zich bezig (gaan) houden met de herziening van DVV (en eventuele branchespecifieke

uitwerkingen) en degenen die – als lid van de Technical Working Group – betrokken zijn bij de herziening van de BREF Afvalbehandeling.

Rekening houden met de veranderende beleidscontext

Het is belangrijk om bij het vormgeven van het instrument DVV rekening te houden met de veranderende beleidscontext. Op Europees niveau is de BREF Afvalbehandeling gepubliceerd in 2006 en zijn een wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en een herziening van de IPPC-richtlijn in voorbereiding. Het is met name van belang dat met de op handen zijnde Europeesrechtelijke wijzigingen van de criteria voor het mengen wordt rekening gehouden, niet alleen binnen het DVV-beleid, maar ook bij de voorbereidingen voor het tweede LAP en bij de wijziging van de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen.

Op nationaal niveau is de Waterwet in aantocht en wordt het 2de Landelijk Afvalbeheerplan (LAP-2) voorbereid. Verder is kort geleden het Activiteitenbesluit in werking getreden. Momenteel vallen nog nauwelijks afvalbedrijven onder dit besluit, maar dit zal mogelijk veranderen met de tweede tranche van het Activiteitenbesluit. Het is op dit moment onbekend wat deze tranche precies zal inhouden. Voor zover te overzien zijn de consequenties van de huidige veranderingen op de toepasselijke regimes voor afvalverwerkende bedrijven samengevat in tabel 6.1.

Tabel 6.1

Veranderende beleidscontext
afvalverwerkende bedrijven

Situatie nu	Situatie straks
<ul style="list-style-type: none"> ▪ IPPC-bedrijven: BREF afvalbehandeling (en andere BREFs) plus DVV ▪ Niet-IPPC-bedrijven: DVV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer bedrijven onder IPPC: vergunningvoorschriften op basis van sterkere BREF en daarnaast DVV ▪ (Meer) bedrijven onder Activiteitenbesluit; koppeling Activiteitenbesluit - DVV ontbreekt momenteel ▪ Resterende Wm-bedrijven: vergunningvoorschriften op basis van DVV

DVV toegankelijk, helder en eenduidig opschrijven

Er kan veel winst worden geboekt door DVV meer toegankelijk, helder en eenduidig op te schrijven en de administratieve verplichtingen op te schonen.

DVV verder uitwerken per branche en/of afvalverwerkende activiteit

Er is behoefte bij overheden en bedrijven aan uitwerkingen van DVV per branche en/of afvalverwerkende activiteit. Een branche- of activiteitgerichte aanpak vereist dat goed wordt gedefinieerd welke activiteiten er onder het document vallen. Het traject voor de totstandkoming van dergelijke documenten zou er als volgt kunnen uitzien. Het ministerie van VROM neemt het voortouw. Dit betekent dat zij: 1) nagaat welke risico's er bij een bepaalde branche of activiteit horen en welke afgedekt moeten worden, 2) een voorstel maakt voor richtlijnen voor het A&V-beleid en AO/IC dat aan bedrijven wordt opgelegd, en 3) dit voorstel bespreekt met de betreffende bedrijven. Het zou de voorkeur verdienen als er zodanige richtlijnen worden opgesteld dat een bedrijf deze eenvoudig op de eigen situatie kan toespitsen.

DVV laten aanhaken bij elementen uit administratieve en/of zorgsystemen

De aansluiting van DVV op binnen bedrijven gebruikelijke administratieve processen en zorgsystemen kan worden verbeterd door daaraan procedures en gegevens te ontleen en deze als bouwstenen te gebruiken voor de uitwerking van DVV. Daartoe moet worden onderzocht op welke manier zorgsystemen als informatiebron kunnen worden gebruikt. Te denken valt aan een opzet met mogelijkheden om af te vinken wat van toepassing is en waaraan het bedrijf geacht mag worden te voldoen, rekening houdend met datgene wat voor de bedrijfsvoering aan certificering en erkenning beschikbaar is.

DVV afstemmen op de BREF Afvalbehandeling

Het is verstandig om DVV inhoudelijk meer af te stemmen op de BREF Afvalbehandeling. Dit geldt te meer aangezien de BREFs onder invloed van de herziene IPPC-richtlijn een grotere rol gaan spelen. Bij de afstemming gaat het er met name om dat DVV meer op één lijn wordt gebracht met de administratieve en organisatorische BBT van de BREF Afvalbehandeling, bijvoorbeeld over acceptatie en monsterneming.

Beter communiceren met uitvoerende overheden en bedrijven

Het is van belang dat de centrale overheid meer aandacht besteedt aan het communiceren met de uitvoerende overheden en met de bedrijven over het hoe en waarom van het instrument. Geregeld overleg tussen overheden en de afvalsector, bijvoorbeeld in de vorm van workshops, zou daarbij een stimulerende rol kunnen spelen.

BIJLAGE

1 Vragenlijst interviews Evaluatie De Verwerking Verantwoord

Geïnterviewde werkgroep:

Contactpersoon:

Telefoonnummer:

Email-adres:

Datum gesprek:

Doel van het evaluatie-onderzoek is na te gaan in hoeverre het beleid zoals neergelegd in het rapport De Verwerking Verantwoord (DVV) bijdraagt aan een adequate en transparante inzameling, be- en verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen. Om de diverse aspecten van DVV voldoende te kunnen belichten, is het onderzoek in vier onderdelen gesplitst, namelijk een juridische analyse, een beleidsmatige analyse, case studies en een integrerend deel.

De interviews maken deel uit van de beleidsmatige analyse. Doel van deze gesprekken is om in brede zin zicht te krijgen op de ervaringen met DVV in de praktijk, de eventuele knelpunten die zich voordoen in de uitvoeringspraktijk en de opties ter verbetering. Het is nadrukkelijk de bedoeling om alle ruimte voor toelichtingen op antwoorden te reserveren tijdens de interviews.

Introductie

1. Hoe denkt u in algemene termen over DVV? In hoeverre vindt u dat DVV een zinvolle bijdrage levert aan het afvalbeleid? Heeft uw opinie betrekking op DVV als geheel of zijn er onderdelen waar u anders over denkt?

Doelbereiking

2. Het doel van het afvalbeleid is zorg te dragen voor een adequate en transparante inzameling, be- en verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen. Denkt u dat DVV een toereikend instrument is om dit doel te bereiken? Wat zijn voor u de sterke punten van DVV? Wat zijn voor u de zwakke punten van DVV?
3. Hoe verhoudt DVV zich tot de andere instrumenten in het afvalbeleid? Is er overlap? Zijn er hiaten? Zijn er tegenstrijdigheden en/of spanningen?

Uitvoeringspraktijk

4. Hoe gebruikt u DVV in de praktijk? In zijn geheel of in een aangepaste versie?
5. Vindt u toepassingsgebied en reikwijdte van DVV adequaat? Vindt u dat er in DVV voldoende aandacht is voor verschillen in risico?

6. Biedt DVV voldoende aanknopingspunten voor het leveren van maatwerk? Kunt u toelichten hoe maatwerk in de praktijk tot stand komt? Sluit het maatwerk aan bij de binnen afvalbedrijven gebruikelijke vormen van kwaliteitszorg en accountancy?
7. Vindt u dat de mate van detail in DVV in evenwicht is met de behoefte vanuit de praktijk?
8. Heeft u zicht op de interpretatie van DVV door vergunningverleners? Is deze naar uw idee redelijk uniform? En hoe zit het met de interpretatie door handhavers? Hoe verloopt de samenwerking tussen vergunningverleners en handhavers?

Toekomst

9. Denkt u dat DVV voldoende aanknopingspunten biedt voor het transparant en adequaat omgaan met afval in de komende jaren?
10. Wat vindt u de belangrijkste lessen die uit de ervaringen met DVV zijn te trekken?
11. Zijn er naar uw mening onderwerpen die de aandacht van de beleidsmakers behoeven in de naaste toekomst?

2 Inventarisatie: het Activiteitenbesluit en activiteiten met afvalstoffen

Vergunningplicht voor inrichtingen in verband met afvalbeheer, in het Activiteitenbesluit

Van de inrichtingen op de Lijst van vergunningplichtige inrichtingen (bijlage I Besluit) hebben de volgende specifiek betrekking op afvalstoffenbeheer:

- Inrichtingen waarop het Besluit verbranden afvalstoffen, het Besluit beheer autowrakken of de Regeling stortplaatsen baggerspecie op land op van toepassing is (sub b);
- Inrichtingen op een locatie waar zorg is voor een gesloten stortplaats (sub f).
- Inrichtingen voor verwijdering;
- Inrichtingen voor opslag van >35 m³ van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen niet zijnde gevaarlijke afvalstoffen, tenzij uitgezonderd.
- Inrichtingen voor opslag van gevaarlijke afvalstoffen van buiten de inrichting afkomstig, tenzij uitgezonderd;
- Inrichtingen voor overslag van van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen met een capaciteit van >1.000m³/jaar bij een inrichting waar geen opslag plaatsvindt;
- Inrichtingen voor het bewerken of verwerken van afvalstoffen, tenzij uitgezonderd;
- Inrichtingen voor vernietigen van afvalstoffen;
- Inrichtingen voor verbranden van afvalstoffen;
- Inrichtingen voor storten of anderszins op of in de bodem brengen van afvalstoffen; (sub II);
- In verband met afvalstoffenbeheer is relevant dat ook alle inrichtingen waar de minister bevoegd gezag is zijn aangewezen als vergunningplichtig.²⁹⁰

Uitzonderingen op de vergunningplicht voor inrichtingen in verband met afvalbeheer, in het Activiteitenbesluit

Met betrekking tot de vergunningplicht voor bovengenoemde inrichtingen zijn de volgende uitzonderingen gemaakt:

Opslaan van afvalstoffen, uitzonderingen:

- Bij landbouwinrichtingen: tot 2.000 m³ zand, grind en grond voorzover bedoeld en geschikt voor nuttige toepassing;
- Bij landbouwinrichtingen: tot 600 m³ grondafval, afgedragen gewas of bloembollenafval;
- Bij landbouwinrichtingen: tot 1.000 m³ restproducten land- en tuinbouw, voedingsbereiding en –verwerking bestemd voor diervoer binnen de inrichting;
- Bij inrichtingen voor hergebruik gericht op particulieren: tot 6.000 m² voor afgedankte consumentenproducten.

²⁹⁰ Inrichtingen bedoeld in art. 8.2, derde en vierde lid, Wm en de artikelen 3.2 en 3.3 Ivb.

Opslaan van gevaarlijke afvalstoffen, uitzonderingen:

- Bij inrichtingen voor onderhoud en reparatie motorvoertuigen: maximaal vier autowrakken, onder voorwaarden;
- Bij inname van apparatuur in het kader van de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur: opslag maximaal 100 m³ afgedankte apparatuur;
- Opslagoppervlak van 1.000 m² bij hergebruikinrichtingen onder het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur, onder voorwaarden;
- Bij bouw-, onderhouds- of herstelwerk buiten de inrichting: tot 35 m³ afvalstoffen;
- Bij inrichtingen voor afmeren pleziervaartuigen: ingenomen afgewerkte olie, bilgewater en gevaarlijke afvalstoffen vanwege onderhoud en reparatie: tot 150 m³ in tanks en 10.000 kg anders dan in tanks.

Be- en verwerken afvalstoffen, uitzonderingen:

- Bij het als grondstof inzetten van een niet gevaarlijke afvalstof zijnde metaal, hout, kunststof of textiel ter vervaardiging, samenstelling of reparatie van producten bestaande uit metaal, hout, kunststof of textiel tot 10.000 ton/jaar;
- Het voor hergebruik geschikt maken van afgedankte consumentenproducten niet zijnde gevaarlijke afvalstoffen en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur van particulieren, onder voorwaarden, tot 1.000 m² oppervlakte;
- Bij inrichtingen voor het afmeren van pleziervaartuigen met bepaalde slibvangput en olieafscheider: het scheiden van olie- en waterfractie van ingenomen bilgewater;
- Bij landbouwinrichting: tot 600 m³: het composteren van plantaardig restmateriaal;
- Bij bepaalde landbouwinrichtingen: het als diervoer binnen de inrichting gebruiken en daarvoor geschikt maken van plantaardige restproducten uit land- en tuinbouw.

In het algemeen uitgezonderd van vergunningplicht:

- Opslag, behandelen, reinigen afvalwater via de riolering;
- Reinigen van drukhouders, vaten, tanks e.d.;
- Opslaan, be- of verwerken van dierlijke of overige organische meststoffen, niet zijnde zuiveringsslib.

Hoewel de nota van toelichting bij het Besluit opmerkt dat voor de vergunningplicht voor activiteiten met afvalstoffen zoveel mogelijk is aangesloten bij categorie 28 van de bijlage bij het Ivb²⁹¹, zijn er enkele verschillen:

- Categorie 28 Ivb maakt niet de bovengenoemde uitzondering voor het overslaan (zonder opslag) tot 1.000 m³/jaar.
- Categorie 28 Ivb maakt niet de bovengenoemde uitzondering voor het als grondstof inzetten van een niet-gevaarlijke afvalstof zijnde metaal, hout, kunststof of textiel in bepaalde reparatieprocessen. De toelichting bij het Besluit vermeldt dat niet is uitgesloten dat in bepaalde situaties de inzet van deze producten leidt tot uit milieuoogpunt ongewenste situaties. Daarom

²⁹¹ Nota van toelichting bij het Besluit, p. 317. Categorie 28 Ivb betreft de vergunningplicht voor afvalstoffeninrichtingen.

bepaalt art. 21.4 Besluit dat in deze situatie 'maatwerkvoorschriften' kunnen worden gesteld.²⁹²

- De categorieën 28.2 en 28.3 Ivb²⁹³ ontbreken omdat activiteiten die zelfstandig geen inrichting vormen niet vergunningplichtig zijn.²⁹⁴

Voorschriften met betrekking tot afvalbeheer in het Besluit en de Regeling

Hoofdstuk 2 van het Besluit bevat de volgende *afvalbeheer*voorschriften:

- Art. 2.12 bevat een verplichting tot scheiden, gescheiden houden en gescheiden afgeven van gevaarlijk afval (art. 2.1 lid 1). Voor andere afvalstoffen gelden deze verplichtingen 'tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevegd' (art. 2.1 lid 2).
- Het opruimen van zwerfafval is verplicht binnen een 25-metergrens vanaf de inrichting (art. 2.13).
- Art. 2.14 bepaalt dat voor het als grondstof inzetten van metaal, hout, textiel en kunststof in bepaalde productieprocessen maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen voor het milieu. Voor deze activiteit is op grond van het Besluit geen vergunning vereist.

Hoofdstuk 3 van het Besluit bevat onder meer voorschriften met betrekking tot de volgende afvalbeheer-activiteiten

- Afdeling 3.1: afvalwaterbeheer;
- Afdeling 3.3: voor specifieke voorzieningen, zoals afleveren vloeibare brandstof e.d/ (lozen afvalwater vuilwaterriool; art. 3.23), opslaan afgewerkte olie in ondergrondse opslagtanks (bepalingen ter voorkoming van diverse risico's, art. 3.30).

Hoofdstuk 4 van het Besluit bevat onder meer voorschriften met betrekking tot afvalbeheer-activiteiten:

- Lozen afvalwater in het vuilwaterriool, in verband met opslag/overslag bulkgoederen (art. 4.11) en in verband met diverse andere activiteiten, zoals het reinigen, coaten en lijmen van hout (art. 4.26) en het behandelen van diverse metalen (art. 4.70);
- Diverse afvalwaterlozingen met betrekking tot motoren, motorvoer- en vaartuigen en andere gemotoriseerde apparaten (afdeling 4.6), met betrekking tot papier en textiel (afdeling 4.7) en met betrekking tot een aantal overige activiteiten (afdeling 4.8). Onder afdeling 4.8 valt onder meer het reinigen van tanks en tankwagens en een regeling voor het innemen van diverse afvalstoffen in jachthavens (art. 4.105 - art. 4.108). De regeling voor jachthavens wordt nader uitgewerkt in de Regeling.

²⁹² Nota van toelichting bij het Besluit, p. 317.

²⁹³ Betreffende dierlijke of overige organische meststoffen (28.2) en bepaalde 'werken' (28.3).

²⁹⁴ Aldus de Nota van toelichting bij het Besluit, p. 317.

3 DVV in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

In de periode 1-1-2003 tot 1-6-2008 komt in 18 uitspraken van de Raad van State, waarvan 7 voorlopige voorzieningen, het rapport De Verwerking Verantwoord (DVV) aan de orde.²⁹⁵ Onderstaand zijn de passages uit de uitspraken die betrekking hebben op DVV verkort weergegeven. Onder dit overzicht zijn enkele kanttekeningen geplaatst. Conclusies op basis van de uitspraken zijn verwerkt in paragraaf 3.7.

1. ABRvS 18 juni 2003 (LJN: AG1711)

Ver. Ondernemingen Milieudienstverlening Scheepvaart/GS Z-Holland

Betreft: veranderingsvergunning op- en overslag, bewerking chemische producten en olieproducten.

Appellante stelt dat aanvraag niet voldoet aan de richtlijnen voor A&V uit DVV, waarnaar het LAP verwijst.

Afdeling: stelt vast dat het LAP zich ten tijde van ontwerp-besluit nog in een ontwerp-fase bevond, zodat verweerder niet was gehouden de aanvragen te toetsen aan de eisen gesteld in het LAP. Toetsing aan MJP-GA II. Geen aanleiding voor het oordeel dat aanvragen niet voldoen aan eisen in MJP-GA II en Ivb.

2. ABRvS 14 januari 2004 (LJN: AO1638)

appellante/GS Noord-Holland

Betreft: vergunning inrichting opslag bilgewater.

Verweerder heeft op basis van DVV geconcludeerd dat de begrippen bilge-olie en bilgewater ten onrechte als synoniemen zijn gebruikt en verzoekt de Afdeling dit voorschrift zelfvoorzienend aan te passen.

Appellant: verweerder heeft te snel aangenomen dat mengen is toegestaan nu de afvalstroom niet valt onder de negatieve lijsten DVV.

Afdeling: concludeert, kort gezegd, dat, gezien de verwijzing in voorschrift 2.1 naar de Eural-code, dit voorschrift innerlijk tegenstrijdig is. De Afdeling stelt vast dat, in tegenstelling tot wat appellante betoogt, DVV als toetsingskader is gehanteerd voor de beoordeling van de aanvraag wat betreft de criteria voor mengen en de acceptatie- en verwerkingsprocedure en AO/IC. De Afdeling stelt ook vast dat de toepasbaarheid van DVV door appellante op deze punten niet wordt aangevochten. Gezien opslag van alleen bilge-olie is geen sprake van mengen in de zin van DVV.

Vernietiging besluit vanwege voorschrift 2.1.

²⁹⁵ Deze uitspraken zijn gepubliceerd op de website www.raadvanstate.nl, waar het overgrote deel van de uitspraken van de (voorzitter van de) Afdeling bestuursrechtspraak wordt gepubliceerd. (zoektermen: De verwerking verantwoord, DVV, LAP).

3. VzABRvS 4 maart 2004 (LJN: AO5301)
verzoekster: Sita / GS Gelderland

Betreft: vergunning milieupark particulieren.

Verzoekster kan zich niet verenigen met een aantal voorwaarden inzake administratie en interne controle van afvalstoffen/producten en reststoffen.

Gesteld wordt dat verweerder bij het opstellen bijlage III heeft aangesloten bij het document Richtlijnen en checklisten A&V-beleid en AO/IC (provincie Gelderland, mei 2003). Dit document is afgeleid van DVV zoals genoemd in het LAP. Ter zitting heeft verweerder toegegeven dat de eisen van bijlage III inzake AO en IC voor de inrichting van verzoekster te ver strekkend zijn.

De voorzitter ziet hierin aanleiding voor voorlopige voorziening. Schorsing besluit.

4. ABRvS 31 maart 2004 (LJN: AO6512)
Interchem / GS Gelderland

Betreft: revisievergunning inrichting innemen, bewaren, overslaan, be/verwerken (gevaarlijke) afvalstoffen.

Appellant Interchem: DVV is ten onrechte als uitgangspunt genomen; DVV was nog niet gepubliceerd op moment van vergunningaanvraag. DVV is weliswaar verankerd in het LAP, maar is pas na het nemen van het besluit in werking getreden.

Verweerder: DVV is toegezonden aan o.m. IPO en NVA. IPO is verzocht vergunningen aan te passen binnen twee jaar. Aan bedrijven is verzocht bij aanvragen rekening te houden met nieuwe rapport. Rapport is een nadere uitwerking van eerder gehanteerde randvoorwaarden. Tevens geldt er een overgangstermijn voor aanpassing van procedures.

Afdeling: Gelet op de motivering ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat voorgeschreven procedures nodig zijn ter bescherming milieu. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat in de voorschriften is voorzien in afwijkingsmogelijkheden van die procedures.

5. ABRvS 9 juni 2004 (LJN: AP1134)
Sita / GS Gelderland

Betreft: vergunning milieupark particulieren.

Verweerder: bevestigt dat is aangesloten bij het document Richtlijnen checklisten A&V-beleid en AO/IC van de provincie Gelderland, welk document is afgeleid van rapport DVV. In de Richtlijnen zijn de aanbevelingen uit het rapport niet 1 op 1 overgenomen, maar wordt onderscheid gemaakt tussen categorieën van bedrijven.

Afdeling: stelt voorop dat voornoemd document niet kenbaar is, zodat niet inzichtelijk is op welke gronden de richtlijnen noodzakelijk zijn geacht. Ook in het bestreden besluit heeft verweerder niet gemotiveerd waarom voor de onderhavige inrichting vergunning noodzakelijk is. Dat vergunninghouder kan motiveren waarom wordt afgeweken van bepaalde randvoorwaarden en dat verweerder daarmee kan instemmen, betekent niet dat motivering achterwege kon blijven. Ontbreken deugdelijke motivering. Vernietiging besluit.

**6. ABRvS 16 juni 2004 (LJN: AP1594)
appellanten / GS Limburg**

Betreft: revisievergunning inrichting op-overslag en bewerken afvalstoffen).

Appellant: voorschriften waarin wordt verwezen naar DVV zijn onvoldoende concreet.

Verweerder: LAP was ten tijde aanvraag nog niet in werking; daarom is o.a. voor monstername niet verwezen naar rapport. Uit de aanvraag blijkt niet duidelijk wat met afvalstoffen gebeurt, waardoor deze niet toetsbaar aan uitgangspunten LAP en regelgeving; voor aantal afvalstromen ontbreken milieuhygiënische beoordelingen.

Afdeling: De in de voorschriften genoemde documenten (waaronder DVV) zijn zodanig opgesteld dat zij eenvoudig als leidraad kunnen dienen bij het opstellen van acceptatie- en registratieprocedures; Voorts heeft verweerder DVV naar de onderhavige situatie vertaald en aangegeven wat ten minste in procedures moet worden beschreven. Gelet op deskundigenbericht voldoet acceptatieprocedure in vergunningaanvraag niet aan randvoorwaarden uit DVV. Gelet op motivering van verweerder ziet Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op standpunt kon stellen dat voorgeschreven procedures nodig zijn ter bescherming milieu. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de voorschriften is voorzien in afwijkingsmogelijkheden van de procedures.

**7. ABRvS 14 juli 2004 (LJN: AQ1022)
Stichting behoud leefmilieu etc. / GS Limburg**

Betreft: revisievergunning Essent Milieu op- overslag afvalhout etc.

Verweerder verwijst m.b.t. de acceptatie en verwerking van afvalstoffen, de administratie en interne controle en de monstername- en analyseprocedures naar de richtlijnen in de bijlagen VIII, IX en VI van DVV.

Afdeling: verweerder heeft ten aanzien van A&V en AO/IC onder meer aansluiting gezocht bij het ontwerp-LAP. De Afdeling is van oordeel dat dit in redelijkheid kon nu het LAP op korte termijn zou worden vastgesteld en de inhoud van het ontwerp met de Tweede Kamer is besproken. Ingevolge het LAP dient de exploitant te beschikken over een adequate acceptatieprocedure. De Afdeling noemt vervolgens diverse onduidelijkheden m.b.t. de acceptatie van afvalhout. Zo is er onder meer geen garantie dat bij de acceptatie van energiepellets gevaarlijk afval wordt geweigerd, aldus het deskundigenbericht. De Afdeling overweegt dat de acceptatieprocedure nog niet definitief is vastgesteld en geen onderdeel is van het besluit. Gelet op de mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu die bij het in werking treden van het bestreden besluit kunnen ontstaan, heeft verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften in de periode voorafgaand aan de in werkingtreding van het goedkeuringsbesluit toereikend zijn om de acceptatie van verduurzaamd afvalhout en verontreinigde energiepellets te voorkomen. Gelet hierop strijd met art. 8.11 lid 3 Wm. Hieraan doet niet af dat niet is uitgesloten dat de vergunningvoorschriften, na goedkeuring van de door vergunninghoudster op te stellen acceptatieprocedure, toereikend kunnen zijn om de acceptatie van verduurzaamd afvalhout en verontreinigde energiepellets te voorkomen. Niet in redelijkheid op standpunt kunnen stellen dat voorschriften toereikend zijn om acceptatie verduurzaamd afvalhout te voorkomen.

**8. VzABRvS 2 februari 2005 (LJN: AS5469)
verzoekster SITA / GS Zuid-Holland**

Betreft: revisievergunning inrichting voor onder meer op- en overslaan, be- en verwerken gevaarlijk afval.

Verzoekster: voorschrift tot aanpassing A&V-beleid aan relevante parameters van negatieve lijsten DVV is niet nodig ter bescherming van milieu. Volgens dit voorschrift moet altijd op alle stoffen van negatieve lijsten worden geanalyseerd. Dit is, gezien DVV, niet nodig; in bepaalde gevallen kan worden volstaan met administratieve controle.

Verweerder: in het rapport worden uitgangspunten geformuleerd voor A&V-beleid. Deze zijn uitgewerkt in richtlijnen waaraan A&V-beleid moet voldoen. De uitgebreidheid van het acceptatieonderzoek is afhankelijk van mate van risico.

Voorzitter: Naar het oordeel van de voorzitter is het niet in overeenstemming met het rapport (DVV) dat voor een afvalstroom met een hoog risico alle relevante parameters van negatieve lijsten van het rapport moeten worden geanalyseerd. Immers uit het rapport volgt dat van een analytisch onderzoek naar aanvullende parameters kan worden

afgezien indien aan de hand van het administratieve onderzoek kan worden aangetoond dat dit voor één of meer aanvullende parameters niet zinvol is. Gelet hierop heeft verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voorschrift nodig is ter bescherming van milieu.

**9. ABRvS 2 februari 2005 (LJN: AS4717)
appellanten / GS Gelderland**

Betreft: vergunning ATop Recycling oprichten, inwerking hebben inrichting op-overslag, sorteren, bewerken van afvalstoffen

Appellanten: stellen dat acceptatie- en verwerkingsbeleid, AO en IC onvoldoende zijn.

Verweerder: stelt dat het LAP op moment van aanvraag nog niet bij ontvankelijkheidstoets kon worden meegenomen. Aangezien beschrijving procedures niet voldeed aan DVV zoals genoemd in het LAP, heeft verweerder in vergunningvoorschriften vastgelegd dat nieuwe beschrijving acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC, die moet voldoen aan gestelde randvoorwaarden, ter goedkeuring moet worden voorgelegd.

De Afdeling: constateert dat procedures in de aanvraag niet geheel in overeenstemming zijn met randvoorwaarden uit DVV. Om die reden is een goedkeuringsvereiste toegevoegd. De Afdeling oordeelt dat niet aannemelijk is geworden dat verweerder niet in redelijkheid kon stellen dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu in periode voorafgaand aan inwerkingtreding van het goedkeuringsbesluit, niet zodanig zijn dat de vergunning geen toereikend beschermingsniveau biedt.

**10. VzABRvS 3 februari 2005 (LJN: AS5486)
Stichting behoud leefmilieu / GS Limburg**

Betreft: revisievergunning op- en overslag afvalhout e.d., bewerken baggerspecie. Goedkeuring A&V-plan Essent Milieu.

Verweerder: A&V-plan voldoet aan LAP en aan DVV. Samenstelling te accepteren stof kan vooraf worden bepaald.

Verzoekers kunnen zich onder meer niet verenigen met acceptatiefase in het A&V-plan. Dit plan stelt dat deze fase begint bij de fysieke aanlevering van de afvalstof binnen

Essent Milieu-locatie. *Verzoekers* menen dat de acceptatiefase dient te beginnen op moment dat ondoener de afvalstoffen buiten zijn terrein brengt.

Voorzitter: De voorzitter overweegt dat Eural noch enige wettelijke bepaling verplicht dat feitelijke acceptatie van afvalstoffen op de locatie van ondoener geschiedt. Ook overigens heeft verweerder zich op standpunt kunnen stellen dat een dergelijke verplichting niet noodzakelijk is in het kader van het doelmatig beheer afvalstoffen.

**11. VzABRvS 31 maart 2005 (200501665/2)
verzoekster / GS Utrecht**

Betreft: revisievergunning inrichting stortplaats voor o.a. C3-afvalstoffen.

Verzoekster: betoogt dat het niet nodig is ook de locaties van opslag stoffen e.d. te registreren.

Voorzitter: ter zitting heeft verweerder verklaard dat de voorschriften in overeenstemming zijn met de richtlijnen uit DVV. Registratie is nodig om te kunnen controleren of de stoffen niet worden gestort. Gelet hierop alsmede op de veelheid aan activiteiten met afvalstoffen in de inrichting ziet de voorzitter in hetgeen verzoekster aanvoert geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op standpunt kon stellen dat deze voorschriften nodig zijn ter bescherming milieu.

**12. ABRvS 27 april 2005 (200402174/1)
Heros / GS Zeeland**

Betreft: vergunning veranderen inrichting bewerken afvalwater.

Appellante: voorschrift (...) is onnodig voorzover dat verplicht tot bemonsteren alle bij derden te verwerken afvalstoffen. Acceptatiebeleid van de (externe) afvalverbrander verplicht reeds tot nemen monsters van te verbranden en af te voeren slib.

Verweerder: heeft aansluiting gezocht bij de bijlagen II en VIII van DVV.

Afdeling: acht motivering van verweerder van dit voorschrift niet toereikend, nu het slib dat naar een externe verwerker wordt afgevoerd blijktens de stukken en het verhandelde ter zitting niet wordt vermengd met andere afvalstoffen, temeer daar de externe verwerker monsters van het slib neemt, alvorens hij het slib accepteert. Strijd Awb art. 3:46.

**13. ABRvS 16 november 2005 (200500840/1)
appellanten / GS Fryslan**

Betreft: veranderingsvergunning melkrundveehouderij mestvergistingsinstallatie).

Verweerder beroept zich op het voldoen aan DVV voor het toereikend zijn van vergunningvoorschriften. In voorschrift 2.1.2 is – samengevat – bepaald dat voorafgaand aan de eerste acceptatie een door verweerder goedgekeurd acceptatie- en verwerkingsprocedure dient te zijn verkregen met een volledige beschrijving van de controle-, acceptatie- en registratieprocedure. Deze procedure dient te voldoen aan het rapport DVV.

Afdeling: Gelet (onder meer) op de in voorschrift 2.1.2 voorgeschreven acceptatie- en verwerkingsprocedure ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt kunt stellen dat de vergunning in zoverre toereikend is om de acceptatie van suikers en snoepresten van onbekende samenstelling te voorkomen.

**14. ABRvS 5 april 2006 (200506205/1)
appellanten, waaronder Argentia / GS Limburg**

Betreft: vergunning oprichten/inwerking hebben afvalverwerkingsbedrijf metaalhoudende (gevaarlijke) afvalstoffen.

Appellante Argentia: geen adequate scheiding van functies zoals verlangd in DVV. A&V-beleid en AO/IC voldoen op dit punt niet aan DVV.

In voorschrift B.1.b. is bepaald dat de AO/IC conform de aanvulling van de aanvraag dient te geschieden.

Afdeling: In de aanvulling op de aanvraag is aangegeven dat de betreffende functies door drie verschillende personen worden vervuld. AO/IC is conform deze aanvulling. Gelet hierop heeft verweerder in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat sprake is van adequate functiescheiding bij de uitvoering van de administratieve controles.

**15. VzABRvS 18 juli 2006 (200604013/1)
B en W Wassenaar/ GS Zuid-Holland**

Betreft: buiten behandeling laten aanvraag milieustraat en compostingslocatie.

Verweerder: heeft aanvraag getoetst aan LAP, waarmee verweerder o.g.v. art. 10.14 Wm rekening moet houden bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Voor de acceptatie- en registratieprocedure zijn richtlijnen opgenomen in DVV. De aanvraag blijft buiten

behandeling of vergunning wordt geweigerd als procedures voor acceptatie en administratie niet voldoen aan deze richtlijnen of als aanvraag op dit punt onvoldoende duidelijk is.

Verzoeker heeft niet de minimumvragenlijst inzake het A&V-beleid en de AO/IC, die is gebaseerd op DVV, ingevuld. Ook verder ontbreken diverse gegevens, aldus verweerder. Bij brief zijn nadien aanvullende gegevens opgestuurd naar verweerder.

Voorzitter: De voorzitter acht het niet zonder meer aannemelijk dat op basis van de aanvraag niet het noodzakelijke inzicht kon worden verkregen in de wijze van acceptatie en registratie van afvalstoffen binnen inrichting, alsmede in de bedrijfsprocessen. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd op dit punt. Schorsing besluit GS.

**16. VzABR 16 februari 2007 (200609413/2)
Werkgroep Derde Merwedehaven/GS Zuid-Holland**

Betreft: vergunning oprichten/in werking hebben inrichting verwerken afvalstoffen.

Verzoekster: stelt o.a. dat ongeoorloofde vermenging plaatsvindt van C3-vliegas met C2-grond. Alternatievenonderzoek ontbreekt. Geen doelmatig beheer.

Verweerder heeft DVV als uitgangspunt genomen m.b.t. voorkomen vermenging C2- en C3-afval. Af te graven verontreinigde bodem is vergelijkbaar met C3-afval.

Voorzitter: 'De voorzitter ziet geen aanleiding om aan de juistheid van dit standpunt te twijfelen. Verweerder heeft dan ook in redelijkheid kunnen concluderen dat de menging van de verontreinigde bodem met vliegias in overeenstemming is met (de strekking van) het door hem gehanteerde uitgangspunt.'

17. ABRvS 4 april 2007 (200602517/1)

Milieuorganisaties/ GS Noord-Brabant

Betreft: revisievergunning inrichting opwekken duurzame energie thermische conversie pluimveemest e.a. biomassa.

Appellanten werpen op dat ten onrechte geen acceptatievoorwaarden in vergunning zijn opgenomen; ook had in de vergunning moeten zijn bepaald dat verweerder de wijzigingen van de procedures (A&V, AO/IC) moet goedkeuren en dat dit appellabele besluiten zijn.

Verweerder: A en V-beleid is summier in aanvraag beschreven. Compleet A&V-beleid is in deze fase praktisch onmogelijk. ... Ingevolge voorschrift 6.1.2 moeten procedures m.b.t. A&V en AO/IC voldoen aan randvoorwaarden in richtlijn basis acceptatie- en verwerkingsbeleid, uitgangspunten voor AO/IC en randvoorwaarden voor monsterneming- en analyseprocedure uit DVV.

Afdeling: Stelt vast dat een summiere acceptatieprocedure in de vergunningaanvraag is opgenomen. Volgens de Afdeling is echter aannemelijk geworden dat vergunninghoudster ten tijde van de indiening van de aanvraag nog niet beschikte over gegevens om te voldoen aan richtlijnen van DVV, omdat het nieuwe installatie en nieuwe operationele organisatie betreft. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat de in hoofdstuk 6 van de vergunning opgenomen voorschriften toereikend zijn ter bescherming van het milieu. In voorschrift 6.1.3 in samenhang met voorschrift 6.1.2 is naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk geformuleerd wat van vergunninghoudster wordt verlangd en welke gegevens zij daartoe moet verstrekken. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op standpunt kon stellen dat de betreffende voorschriften toereikend zijn ter bescherming van milieu.

18. ABRvS 9 mei 2007 (200604900/1)

appellanten / GS Flevoland

Betreft: vergunning veranderen afvalverwerkingsinrichting.

Afdeling: niet *ontvankelijk* omdat het onvolledig zijn van het acceptatiereglement (A&V en AO/IC) en het afwijken van DVV niet als bedenkingen tegen het ontwerpbesluit zijn ingebracht.

Kanttekeningen bij de uitspraken

In de 18 hier beschreven zaken kwam in 16 uitspraken DVV op enigerlei wijze aan de orde.²⁹⁶ Van deze 16 uitspraken zijn negen door derde-belanghebbenden ingebracht en zeven door direct-belanghebbende vergunningaanvragers/-houders.

²⁹⁶ In één uitspraak (nr. 1) vindt nog toetsing aan het MJP-GA II plaats. In een tweede uitspraak (nr. 18) is het beroep niet-ontvankelijk omdat het afwijken van DVV niet in de bedenkingenfase is ingebracht.

In de *negen door derden* ingebrachte zaken houdt de wijze waarop het bevoegd gezag DVV heeft gebruikt in 8 uitspraken stand (nrs. 2, 6, 9, 10, 13, 14, 16, 17).²⁹⁷ In één geval werd geoordeeld dat, gelet op mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu, voorschriften niet toereikend waren om te voorkomen dat gevaarlijk afval wordt geweigerd (nr. 7; de acceptatieprocedure was ten tijde van het nemen van het besluit nog niet definitief vastgesteld en was geen onderdeel van het bestreden besluit).

In de *zeven door direct-belanghebbenden* ingebrachte zaken:

- houdt in twee uitspraken de wijze waarop het bevoegd gezag DVV heeft toegepast, stand (nrs. 4: Afdeling en 11: VzAfdeling);
- is in twee voorlopige voorziening-zaken de toepassing naar het oordeel van de voorzitter te streng (nr. 3: milieupark/Sita/GS Gld. en nr .8: op-en overslag/bewerken gevaarlijk afval/ Sita/GS ZH);
- is in twee gevallen de motivering ontoereikend (nr. 12: Afdeling, afvoer naar externe verwerker en nr. 15: VzAfdeling, milieustraat);
- oordeelt de Afdeling in één zaak dat het provinciale DVV-document 'niet kenbaar' is (nr. 5: Afdeling, Sita/GS Gld.).

²⁹⁷ Soms sneuvelt de zaak toch vanwege een andere kwestie.

BIJLAGE

4

Vergelijking BREF Afhandeling - DVV: administratieve en organisatorische BBT in de BREF Afvalbehandeling en wijze van behandeling in DVV

Administratieve en organisatorische BBT in de BREF Afhandeling			Wijze van behandeling in DVV
Milieu zorg	1	Implementeren en uitvoeren milieuzorgsysteem (EMS); aard en mate van detail afhankelijk van aard, schaal, complexiteit en milieu-effecten. (1a – 1e: verplichte elementen; 1f-h: mogelijke aanvullende/ondersteunende elementen (w.o. certificatie); 1i-1k: mogelijke sectorspecifieke elementen)	Optioneel en niet uitgewerkt
	2	Gedetailleerd inzicht bieden in activiteiten ter plaatse (2a – 2h)	Zelfde oogmerk
	3	'Good housekeeping'-procedure, onder meer onderhoud, training en preventie met het oog op veiligheid en milieurisico's	Minder gericht op veiligheid; Arboregels apart
	4	Nauwe band met afvalstoffenproducent/-houder onderhouden, zodat klanten juiste kwaliteit afval leveren	Niet expliciet, wel impliciet gezien vereiste gegevens
	5	Voldoende en gekwalificeerd personeel beschikbaar hebben	Meer impliciet
Binnenkomende partijen afval	6	Kennis hebben over binnenkomend afval, o.a. i.v.m. be- en verwerking en risico's	Vergelijkbaar
	7	Implementeren pre-acceptatieprocedure (tenminste vereisten 7a-7f)	Vergelijkbaar
	8	Implementeren monsternemingsprocedures (tenminste vereisten 8a-8e)	Vergelijkbaar
	9	Implementeren monsternemingsprocedures voor diverse soorten afval (zowel in bulk als verpakt) (9a-9j)	Vergelijkbaar
	10	Ontvangst- en opslagfaciliteiten en -procedures hebben (10a-10h) (o.a. laboratorium, opslag en procedures voor afval dat geweigerd moet worden; lekvrij drainagestelsel, traceerbaarheid)	Minder uitgewerkt
Uitgaande partijen afval	11	Analyseren uitgaand afval op relevante parameters	Anders en meer toegespitst (positieve en negatieve lijsten; verschillen in parameters)
Vereiste management systemen	12	Systeem voor traceren afvalbehandeling (vereisten 12a-12e)	Zelfde oogmerk
	13	'Mixing/blending rules' ter beperking van het mengen van afval teneinde toename emissies van downstream-afvalbehandeling te vermijden	Uitgewerkt stelsel voor mengen
	14	Procedures voor gescheiden houden en	Uitgewerkt stelsel

Administratieve en organisatorische BBT in de BREF Afhandeling			Wijze van behandeling in DVV
		compatibiliteit, onder meer: testprocedures en verpakkingsvereisten containers	
	15	Werkwijze gericht op verbetering efficiency afvalbehandeling (o.a. indicatoren ter verslaglegging en monitoring programma)	Niet in DVV
	16	Gestructureerd managementplan voor ongevallen	Calamiteitenplan
	17	Incidentenlogboek hebben en bijhouden	Niet in deze vorm
	18	Geluids- en trillingsmanagementplan hebben als deel van EMS	Niet in DVV
	19	Preventie van problemen bij toekomstige ontmanteling installatie	Niet in DVV
Energie- en grondstoffengebruik	20	Analyse energiegebruik en -opwekking (o.m.rapportages 20a-20c)	Niet in DVV
	21	Continue verbetering energie efficiency (21a-21c)	Niet in DVV
	22	Uitvoeren interne benchmarking grondstoffengebruik	Niet in DVV
	23	Onderzoeken opties voor het gebruik van afval als grondstof voor de behandeling van ander afval	Niet in DVV
Opslag en behandeling	26	Labelling en registratie van vaten, tanks en pijpleidingen (26a-26c)	Op andere wijze
	27	Maatregelen ter vermindering van problemen door opslag en accumulatie van afval	Voor HOI's in Verwerking Waterfractie en meer algemeen in DVV
	28	Technieken en managementsystemen met het oog op veilige opslag en behandeling (28a-g; deels organisatorisch)	Minder uitgewerkt
	29	Samenvoegen en mengen afval alleen door gecertificeerd personeel	Meer impliciet
Behandeling luchtmissies	40	Procedures voor het signaleren en herstellen van lekken	Niet specifiek
Afvalwaterbehandeling	43	Procedures hebben ter verzekering dat effluentspecificaties geschikt zijn voor on-site behandeling of lozing	In Verwerking waterfractie uitbreider
	50	Dagelijkse controle van het effluent-beheersysteem en bijhouden logboek	Niet in DVV
Management proces residuen	57	Managementplan hebben voor procesgerelateerde residuen (als onderdeel van het EMS)	Alleen rapportage
	58/59	Hergebruikvereisten verpakkingen	Niet in DVV
	60	Bijhouden van een inventaris van het aanwezige afval	Vergelijkbaar
Fysisch-chemische behandeling van afvalwater	74	Neutralisatieproces (74a: meetmethoden; 74c: eind-inspectie)	Niet specifiek
Fysisch-chemische behandeling van vast afval	87	Beperking acceptatie afval voor solidificatie/immobilisatie	Niet in DVV
Fysisch-chemische behandeling verontreinigde grond	92	Gebruik 'bench-scale'test voor het bepalen van het geschikte proces	Niet in DVV

Administratieve en organisatorische BBT in de BREF Afhandeling			Wijze van behandeling in DVV
	94	Rapporteren van de behaalde efficiëntie	Niet in DVV
Herraffinage van afge- werkte olie	95	Zorgvuldige controle binnenkomende materialen	Zelfde oogmerk
Opwerking van afval- oplosmiddelen	105	Zorgvuldige controle van binnenkomende materialen	Niet specifiek
Opwerking van gebruikte actieve koolstof	109	Kwaliteitscontroleprocedure om koolstof gebruikt voor drinkwater en voedsel te kunnen onderscheiden van overige ('industriële') koolstof	Niet in DVV
	110	Verklaring eisen van klanten waaruit blijkt waarvoor de koolstof is gebruikt	Niet in DVV
Voorbehandeling van afval voor gebruik als brandstof	117	Nauwe relatie met klant met het oog op overdracht van kennis over samenstelling brandstof	Niet specifiek
	118	Kwaliteitssysteem om kenmerken van geproduceerde brandstof te kunnen garanderen	Niet in DVV

5 Verslag workshop Evaluatie DVV

Workshop 24 juni van 9.30 tot 13.00 uur. Plaats: Vrije Universiteit Amsterdam.

Deelnemers

Dhr. H. Arends (ARN B.V.), dhr. J. de Boer (Instituut voor Milieuvraagstukken), dhr. H. van Dijck (Provincie Overijssel, handhaving), dhr. H. Drupsteen (DMB Amsterdam, vergunningverlening), dhr. C. Duijvesteijn (Exxon Mobil), dhr. O. Feenstra (Afvalzorg), mw. M. Gerrekens (Adviesbureau De Roever), dhr. J. Goedhart (AVR-van Gansewinkel), mw. N. van der Grijp (Instituut voor Milieuvraagstukken), dhr. B. van den Hout (VROM), dhr. B. Hunsche (VROM-Inspectie), dhr. J. de Jong (ATM Moerdijk), dhr. H. Koning (Metaal Recycling Federatie), dhr. E.A.J. Lipholt (Provincie Overijssel, administratief toezicht), dhr. E. Nelisse (RWS Zuid-Holland, vergunningverlening), dhr. A. Nijdam (VOMS), dhr. F. Oosterhuis (Instituut voor Milieuvraagstukken), dhr. F. Smekens (DCMR, vergunningverlening), dhr. R. Tieleman (Provincie Fryslân, vergunningverlening), dhr. E. van Vliet (Teeuwissen), Mw. L. Vogelesang (Centrum voor Milieurecht), en dhr. R. van Zwieten (VROM).

Presentatie onderzoek en resultaten

De voorzitter (N. van der Grijp) verwelkomt de aanwezigen die allen direct met de praktijk van DVV te maken hebben, en start de workshop met een korte presentatie van de resultaten van de 8 groepsinterviews. Het blijkt dat aan DVV een meerwaarde wordt toegekend voor dat deel van het afvalbeheer dat de grote bedrijven uitvoeren. Voor de overheid heeft DVV ook enigszins bijgedragen tot transparantie. In brede kring wordt de bijdrage tot maatwerk echter onvoldoende geacht, evenals de bijdrage aan uniformiteit van het beleid.

Bij de vraag hoe het verder moet zijn verschillende opties naar voren gekomen. Die zijn: DVV toegankelijk, helder en eenduidig opschrijven; DVV verder uitwerken per branche, afvalstroom of activiteit; DVV laten aanhaken bij administratieve en/of zorgsystemen; DVV vervangen door en/of afstemmen op de BREF Afvalbehandeling.

Discussie

In de discussie wordt gewezen op het belang van uniformiteit en "gelijk speelveld", niet alleen in relatie tot de echt kleine bedrijven, maar ook in relatie tot de risico's waar het om gaat. Gegeven de vele los van elkaar staande verplichtingen waar bedrijven mee te maken hebben, zou DVV een soort verbindende schakel kunnen zijn, maar voor veel bedrijven is de perceptie die overheden van DVV hebben een probleem.

De begrippen uniformiteit en maatwerk worden wel als tegenstrijdig gezien, maar redenerend vanuit de risico's die een bedrijf door zijn activiteit wel of niet tegen kan komen, en de manier waarop het kan laten zien hoe de risico's zijn afgedekt, zou er een redelijk uniforme beoordeling moeten kunnen worden opgezet.

In dit verband is het van belang reikwijdte, of toepassingsgebied, te onderscheiden van maatwerk. Maatwerk slaat op de afwegingsmogelijkheden die het bevoegd gezag heeft om specifieke situaties in de beoordeling te betrekken. Een risicobeoordeling zou dus op het niveau van het type bedrijven en per afzonderlijk bedrijf moeten worden uitgevoerd.

De reikwijdte zou kunnen worden toegespitst via branchedocumenten. Hierbij wordt opgemerkt dat branchedocumenten wellicht teveel in de beleidsmatige sfeer blijven hangen en dat het voor bedrijven wenselijk kan zijn om een juridische basis te hebben. Een ander punt is dat rekening moet worden gehouden met bedrijven die in verschillende branches zitten.

Op de vraag of er misschien nog andere verbeteropties zijn dan de door de onderzoekers genoemde, worden geen nieuwe opties naar voren gebracht. Wel wordt erop gewezen dat er momenteel nog nauwelijks afvalbedrijven onder het Activiteitenbesluit vallen, maar dat dit in de tweede tranche van het Activiteitenbesluit gaat veranderen. Dit kan nu er in het kader van de revisie van de EU afvalstoffenrichtlijn een belemmering is weggenomen.

In de discussie worden nog enkele verschillen tussen de huidige situatie en de Algemene regels genoemd. Tot nu toe werd in de kaderrichtlijn voor afvalstoffenbedrijven een individuele afweging vereist en die is er bij Algemene regels niet. Een ander punt is dat het vóórtraject van de vergunningverlening ontbreekt. In principe kan het Activiteitenbesluit ook naast een vergunning bestaan.

Vrij algemeen wordt benadrukt dat de lijn van denken van DVV steeds goed voor ogen moet worden gehouden. Er moet gezocht worden naar een opzet met mogelijkheden om af te vinken wat van toepassing is en waaraan het bedrijf geacht mag worden te voldoen, rekening houdend met datgene wat voor de bedrijfsvoering aan certificering en erkenning beschikbaar is. De milieuzorgsystemen dekken veel, al zullen ze niet alles omvatten.

Toelichting op opties ter verbetering aan de hand van voorbeelden

Dhr. Nijdam geeft een voorbeeld van een branchegerichte aanpak bij de inzameling van scheepsafvalstoffen. Bij het opstellen van het rapport DVV was duidelijk dat voor de activiteit inzamelen niet het volledige pakket kon worden toegepast. Daar zijn richtlijnen voor gekomen op basis van een standaardaanvraag. De branche vindt de richtlijnen overigens niet voldoende toegesneden.

Dhr. Nelisse geeft een voorbeeld van een activiteitgerichte aanpak voor het verwerken van afvalwater; het zogenaamde 'Waterverwerkingsbeleid'. Het Waterverwerkingsbeleid is een zorgsysteem voor het beheersen van risico's bij het verwerken van afvalwater van derden op een waterzuivering (AWZI). Het idee is om aan de bestaande kwaliteit- en milieuzorgsystemen van een bedrijf procedures te ontleen die als bouwstenen voor het Waterverwerkingsbeleid kunnen worden gebruikt.

De handreiking Waterverwerkingsbeleid geeft een overzicht van de elementen uit de DVV die relevant zijn voor het verwerken van afvalwater van derden. Het voordeel van deze aanpak is dat beknopt en toegesneden wordt aangegeven welke

informatie relevant is. Hierdoor kan een bedrijf makkelijker en sneller bepalen welke informatie het nodig heeft voor het verwerken van afvalwater van derden.

Mw. Vogelesang maakt een paar opmerkingen over IPPC-BBT-BREF in relatie tot afvalbeheer. De opmerkingen betreffen de werkingssfeer IPPC/BREF, wat er bekend is over de afvalbeheerbedrijven in Nederland onder IPPC, de toepassing van BBT/BREF in de Nederlandse regelgeving en jurisprudentie, en de structuur van de BREF Afvalbehandeling.

De drie opties worden in subgroepen besproken.

Terugkoppeling subgroepen per optie ter verbetering

1) Uitwerking per branche, afvalstroom of activiteit

Mw. Gerrekens (subgroep A) rapporteert over de optie om DVV verder uit te werken per branche, afvalstroom of activiteit. Een branchegerichte aanpak vereist dat goed wordt gedefinieerd welke activiteiten er onder het branchedocument vallen. Als er meer dan één branchedocument op een bedrijf van toepassing is, moet dat bij de vergunningverlening worden geregeld.

De subgroep meent dat de overheid (Wm en Wvo vergunningverlener en handhaver) het voortouw zou moeten nemen. D.w.z. de overheid maakt een voorstel t.a.v. een bepaalde activiteit, bespreekt dat met bedrijven, gaat na welke risico's erbij horen en welke afgedekt moeten worden, en maakt voorstel voor richtlijnen voor het acceptatie- en administratieverhaal dat aan bedrijven wordt opgelegd. Het mooist zou zijn als er een zodanig verhaal kan worden gemaakt dat een bedrijf dit eenvoudig op de eigen situatie kan toespitsen.

Het bedrijf dient vervolgens een op acceptatie en administratie gericht plan in en de overheid gaat het beoordelen. De bedoeling is hierbij dat de richtlijnen die voor de branche zijn vastgesteld in de vergunning worden vastgelegd, en dat het bedrijf flexibel kan blijven en wijzigingen kan voorleggen aan het bevoegd gezag.

Het is belangrijk dat de branchedocumenten passen binnen de regelgeving en de voor de branche geldende beoordelingsrichtlijnen, maar er moet rekening mee worden gehouden dat de regelgeving continu verandert. Het gaat wel ver om te verwachten dat het document bij iedere verandering wordt aangepast. De noodzaak hiertoe zal er ook van afhangen hoe uitgebreid het branchedocument al met concrete tekstvoorstellen wordt ingevuld.

2) Aanhaken bij administratieve en/of zorgsystemen

Dhr. Nelisse (subgroep B) rapporteert over de optie om DVV te laten aanhaken bij administratieve en/of zorgsystemen. De beleving van bedrijven is dat zorgsystemen veel informatie bevatten die voor DVV relevant is, maar dat die door de overheid te weinig wordt gebruikt.

In de subgroep is besproken dat er in DVV op generieke en individuele basis mee om zou kunnen worden gegaan. Generiek gebruik houdt in dat de overheid aan het zorgsysteem direct de consequentie verbindt dat aan een aantal punten van DVV wordt voldaan. Dat is een ambitieus idee, maar het is interessant om te

onderzoeken in hoeverre dit kan. Wat in elk geval kan is dat op individuele basis, bij specifieke situaties, direct gebruik wordt gemaakt van milieuzorgprocedures.

Een belangrijke vraag is in hoeverre deze aanpak handhaafbaar is; ook al zijn milieuzorgsystemen geaudit, dan kan er toch een discrepantie zijn met de praktijk van de werkvloer. Koppeling aan de milieuzorgsystemen vergt een specifieke manier van handhaving die aandacht moet krijgen.

Er moet dus worden onderzocht hoe het milieuzorgsysteem als informatiebron kan worden gebruikt. Dat zelfde geldt voor instrumenten als "risk-based" inspectie.

Overigens is het milieuzorgsysteem vooral van belang op het niveau van procedures; zaken als de doelstellingen van het AV beleid moeten wel via DVV aan de orde komen.

In de plenaire discussie wordt gewezen op het probleem van de juridische koppeling van zorgsysteem en vergunningverlening. Wat wordt gekoppeld en wat niet? Dat is steeds een kwestie van zoeken. Een bedrijf wil niet dat er bij elke verandering van een milieuzorgprocedure toestemming van het bevoegd gezag moet komen; het bevoegd gezag wil een kader zoals DVV.

3) BREF Afvalbehandeling

Dhr. Oosterhuis (subgroep C) rapporteert over de optie om DVV te vervangen en/of af te stemmen op de BREF Afvalbehandeling. De indruk van de groep is dat de BREF nog een heel bescheiden rol speelt. Hij wordt wel gebruikt als een soort checklist om te kijken of de relevante bepalingen wel afgedekt zijn.

DVV afschaffen en vervangen door BREF is geen optie, omdat er dan onderwerpen ontbreken. Zo staan er in DVV wel gedetailleerde criteria voor het mengen van afvalstoffen en in BREF niet.

Ook is er verschil in invalshoek. DVV is gericht op een risicobenadering en dat komt in BREF minder naar voren.

Een ander punt is dat BREF Europees is en dat er (gezien de grote verschillen tussen de lidstaten) voor de Nederlandse situatie naast BREF iets als DVV nodig zal blijven.

De optie DVV inhoudelijk meer afstemmen op de BREF Afvalbehandeling lijkt verstandig. Deze afstemming is er nu niet. De BREFs gaan onder de herziene IPPC-richtlijn een grotere rol spelen en er is geen fundamenteel probleem om DVV meer af te stemmen op de BREF Afvalbehandeling. Een aangepast DVV zou dan blijven bestaan, zowel voor IPPC-bedrijven als voor niet-IPPC-bedrijven. Het blijft onzeker of dit tot een eenvoudiger systeem kan leiden.

Conclusies

De voorzitter concludeert dat de opties alle uitgewerkt moeten worden. Desgevraagd blijkt dat de aanwezigen belangstelling hebben om eventueel nogmaals als groep over deze onderwerpen te spreken. Opgemerkt wordt dat de

waterschappen nu aan tafel ontbreken, er is wel geprobeerd ze erbij te krijgen maar de gebruikte ingang leverde geen succes op.

Afsluiting

Het verslag van de workshop wordt aan de deelnemers toegestuurd. De rapportage van het evaluatieonderzoek zal in juli plaatsvinden. Van Zwieten zegt toe dat de aanwezigen op de hoogte zullen worden gehouden als er meer duidelijkheid is over de verdere ontwikkelingen.

COLOFON

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

September 2008

Auteur(s):

Mw. dr. E.M. Vogelesang-Stoute

Mw. mr. N.M. van der Grijp

Dhr. dr. J. de Boer

Dhr. dr. F.H. Oosterhuis

Secretariaat STEM
ARCADIS Ruimte & Milieu BV
De heer drs. ing. Charles Nijssen
Postbus 264
6800 AG Arnhem
Tel 026 3778 248
Fax 026 4457 549
www.evaluatiemilieuwetgeving.nl

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

