



VROM-Inspectie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Integrale handhaving bij leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting

Versie 02

Datum 28 april 2010
Status Concept

Colofon

Versie 02
Contactpersoon [REDACTED]
T 010 2244444
M [REDACTED]
F [REDACTED]
VROM-Inspectie
directie Uitvoering
Bodem en Afval Nationaal
Weena 723
Postbus 29036
3001 GA Rotterdam

Auteurs [REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	4
1.1 Algemeen	4
1.2 Achtergrond en doel.....	4
2 Branche en procesbeschrijving	6
3 Betrokken bevoegde gezagen.....	7
4 Risicoanalyse	8
5 Kader en werkwijze.....	11

Bijlagen

Wet- en regelgeving

Leveranciers van co-vergisting producten

Positieve lijst

Controlelijst

Inleiding

1.1

Algemeen

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele co-vergistingsinstallaties en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffen-regelgeving door exploitanten van co-vergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'. Dit document, een integraal toezichtplan voorziet in deze aanbeveling.

Co-vergisting wat is het?

Co-vergisting is het door vergisting van mest en co-produkten maken van biogas dat in een warmtekrachtinstallatie (WKK-installatie) wordt omgezet in warmte en elektriciteit of dat (mogelijk over enige tijd) rechtstreeks wordt geleverd op het aardgasnet. De warmte wordt gedeeltelijk benut om de vergister op temperatuur te houden. Het overschot aan warmte kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor ruimteverwarming of elders nuttig worden toegepast. De elektriciteit kan gedeeltelijk door het eigen bedrijf worden benut, het overgrote deel wordt als duurzame elektriciteit verkocht aan het energiebedrijf. De vergiste mest kan op het land worden uitgereden of verder worden bewerkt, gehygeniseerd en dan als verwerkte mest geëxporteerd of gescheiden en verwerkt tot specifieke meststoffen. Voor vergistingsprocessen wordt in de meeste gevallen dunne mest (verpompbaar) afkomstig van varkens en/of runderen gebruikt. In het geval van co-vergisting worden daar organische reststromen aan toegevoegd die de productie van biogas (sterk) doen toenemen. Dit is afhankelijk van de co-produkten die worden toegepast.

Co-vergisting wordt op verschillende schaalgroottes toegepast. Het kan op boerderijniveau plaatsvinden waarbij bijvoorbeeld mest en organisch materiaal uit het eigen bedrijf wordt vergist. Het andere uiterste betreft grote centrale co-vergistingsinstallaties met verwerkingscapaciteiten van meer dan 100.000 m³/jaar. Een tussenvorm ontstaat wanneer een aantal boeren die in elkaars nabijheid zijn gevestigd samen besluiten een gezamenlijke vergistingsinstallatie op te richten. De schaalgrootte waarop de mestverwerking plaatsvindt, is van invloed op de regulering op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu.

1.2

Achtergrond en doel

De **achtergrond** van een integraal landelijk toezichtplan gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting is de noodzaak daarvan, die werd aanbevolen in de rapportage van de VROM-Inspectie "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" van januari 2010.

Vastgesteld is dat meerdere bevoede gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van co-vergisting. Het ligt daarom voor de hand dat gezamenlijk wordt opgetrokken danwel dat in gezamenlijkheid wordt afgesproken welke dienst welk onderdeel van de keten oppakt.

Het **doel** van een integraal landelijk toezichtplan co-vergisting is

1. Inventarisatie welke (afval)stoffen er **verhandeld** worden aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen op de positieve lijst staan en wat het risico is van stoffen die worden/zijn verhandeld en die niet op de positieve lijst staan;
2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet op de positieve lijst staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?
5. Wat is de invloed op dit toezichtplan van de in de nabije toekomst aan te passen positieve lijst

2 Branche en procesbeschrijving

De branche

de branche van co-vergisters is divers, van eenvoudige vergistinginstallaties op boerenbedrijven tot meer complexe installaties bij gespecialiseerde bedrijven. Daarnaast zijn er de inzamelaars, opbulkers, be- en verwerkers van het co-vergistingsmateriaal en de handelaren. Soms zijn meerdere rollen binnen één bedrijf verenigd. Zij vormen een keten waarvan het voor de inspectiediensten van belang is dat zij daar inzicht in krijgen en vervolgens vaststellen welk type van interventie de voorkeur moet krijgen. Binnen het kader van dit project zal bij vaststelling van strafbare feiten overigens handhavend worden opgetreden.

Dit project zal zich met name richten op de leveranciers van co-vergistingproducten aan de co-vergisters.

De oorspronkelijke producent levert aan een inzamelaar. De inzamelaar kan volstaan met opbulken en als groothandelaar optreden en doorverkopen aan een bedrijf dat be- en/of verwerkt. Het is ook mogelijk dat de inzamelaar zelf de be- en verwerkingsstappen uitvoert en rechtstreeks aan de co-vergister verkoopt. Daarnaast komt het voor dat alle stappen inclusief het vergistingsproces binnen een bedrijf verenigd zijn.

Via de leverancier van de co-vergistingproducten kan worden terug gegaan in de keten, waarbij door middel van fysieke en administratieve onderzoeken kan worden vastgesteld door wie, wat is gedaan in het voortraject. Met name het vaststellen van het zogenoemde omkatten van producten die niet op de positieve lijst staan is daarbij voor dit onderzoek interessant.

Het vergistingsproces

Vergisten heeft tot doel organische stof met behulp van micro-organismen om te zetten in biogas. In het algemeen zijn alle soorten mest en organische reststoffen geschikt voor vergisting. Het proces vindt plaats in afwezigheid van zuurstof (anaëroob). Bij vergisting worden alleen eenvoudig afbreekbare organische stoffen afgebroken. De moeilijk afbreekbare organische stoffen zoals houtige plantendelen, blijven in de mest aanwezig.

Biogas bestaat uit een mengsel van voornamelijk methaan (55-65%) en kooldioxide (35-40%). Verder is het verzadigd met waterdamp en bevat het sporen van waterstof, zwavelwaterstof en ammoniak.

Biogas is een brandstof die geschikt is voor verbranding in vrijwel alle verbrandingsinstallaties waarin ook aardgas kan worden verbrand. De installaties dienen wel aangepast/afgesteld te worden op het gebruik van laagcalorisch gas. Doorgaans wordt biogas verstoekt in een aangepaste of speciale warmtekracht-installatie voor biogas, waarbij elektriciteit en warmte worden geproduceerd.

Biogas heeft een lage energiedichtheid. Om die reden is de opslagcapaciteit van het biogas doorgaans beperkt tot de productie van enkele uren.

Omdat biogas corrosief is, moeten zwavelwaterstof en, in mindere mate, ammoniak worden verwijderd.

Voor de productiesnelheid van biogas zijn diverse factoren van belang, waaronder de temperatuur, de zuurgraad, de koolstof/stikstofverhouding, het drogestofgehalte en de verblijftijd.

Vergistingsinstallaties kunnen in vele vormen worden uitgevoerd, van eenvoudig geoorde tanks tot geavanceerde vergisters.

3 Betrokken bevoegde gezagen

Bij het proces van co-vergisting zijn meerdere bevoegde gezagen betrokken:

De **gemeente** is bevoegd gezag voor de milieuvergunning:

- voor het bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van dierlijke of overige organische meststoffen (cat. 7.1 Ivb.).

De **provincie** is bevoegd gezag:

- indien er sprake is van het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar (categorie 7.4 van het Ivb);
- Indien co-substraten te bestempelen zijn als afval, voor de opslag en verwerking boven een bepaalde capaciteit (zie hierna)
- indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) meer dan 1.000 m³ bedraagt en deze afvalstoffen afkomstig zijn van buiten de inrichting (categorie 28.4,a, 6^o Ivb);
- Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces (categorie 28,4,c,1^o Ivb).

Het ministerie van **Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV)**. Bij het toepassen als meststof vallend onder de Meststoffenwet valt het digestaat van de co-vergisters binnen het domein van LNV, met als toezichthouder de **AID**;

LNV is samen met het ministerie van **Volksgezondheid Welzijn en Sport** opdrachtgever van de **Voedsel en Warenautoriteit (VWA)**. Bepaalde dierlijke bijproducten mogen behandeld worden in een erkende biogas -of composteerinstallatie. De erkenningseisen die aan deze bedrijven gesteld worden staan in artikel 15 en Bijlage VI, Hoofdstuk II van de Verordening (EG) Nr. 1774/2002. Ten aanzien van de verwerkingseisen is Bijlage VI van deze verordening aangepast door Verordening (EG) Nr. 208/2006.

Alle overige ovetredingen/tekortkomingen (in de keten tot en met co-vergister en verwerken van digestaat als afvalstof) vallen onder de Wet milieubeheer en daarmee binnen het **VROM**-domein afval. Wm-bevoegde gezagen houden toezicht, VI heeft stelselverantwoordelijkheid.

Betrokken toezichthouders/inspectiediensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van co-vergisting:

- **AID**: expertise positieve lijst, verantwoordelijk toezichthouder Meststoffenwet
- **VI**: verantwoordelijk toezichthouder Wet Milieubeheer; expertise milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten
- **Provincies**: bevoegd gezag Wet milieubeheer, expertise vergunning
- **politie**: opsporing van milieudelicten
- **Agentschap NL**: subsidievoorwaarden covergisting
- **VWA**: toezichthouder dierlijke bijproducten

4 Risicoanalyse

Programmatisch handhaven is informatie gestuurd handhaven. Een risicoanalyse is een eerste stap om door middel van de gegenereerde informatie en de waardering die daaraan wordt toegekend (prioritering) te komen tot handhaven met effect.

Een risicoanalyse in een integraal toezichtplan heeft tot doel vast te stellen waar de risico's in de keten aanwezig zijn en vervolgens hoe daar het type en aard van interventies door de betrokken bevoegde gezagen op kunnen worden afgestemd.

Bij risico's wordt hierbij gedacht aan:

- milieuaspecten (afval, bodem, energie, (ext.-)veiligheid, geluid, lucht)
- fysieke (gezondheids-)veiligheid voor mens en dier
- kwaliteit (m.n. gevoel van veiligheid)
- financieel- economische schade (fraudegevoeligheid)
- bestuurlijk belang/imago

Dergelijk risicoaspecten kunnen worden gescoord op:

- o brancheniveau (basis vergunning/expert judgement)
- o inrichtingenniveau
- o ketenniveau

In het onderhavige project wordt gekozen voor een aanpak op brancheniveau (co-vergisters en handelaren), waarbij de doorwerking van risico's als gevolg van de activiteiten van beide branches in de hele keten nadrukkelijk de aandacht heeft.

Bij de geplande bedrijfsbezoeken (inrichtingenniveau) wordt getracht vast te stellen of de vastgestelde risico's in de hele (of een substantieel deel van de) branche voorkomen.

De volgende risico's worden benoemd in relatie tot co-vergisting

1. Onvoldoende zicht op de gehele keten
2. Onvoldoende zicht op aantal en kwaliteit van biovergisters
3. Onvoldoende zicht op en inzicht in de soort en kwaliteit van co-vergisting producten (dierlijke bijproducten).

De Vrom-Inspectie zal zich tijdens een voorgenomen quick scan binnen het kader van dit project met name richten op de handelaren/producenten van co-vergistingsproducten

Risico's binnen de keten

Het is zoals gezegd van belang om zicht te hebben op alle activiteiten binnen de keten.

Het is van belang dat de samenstellende componenten van het bio-vergistingsmateriaal herkenbaar/traceerbaar zijn om een oordeel te kunnen geven over het al dan niet genoemd zijn op de positieve lijst. Materiaal dat onherkenbaar/ontraceerbaar is weggemengd vormt een gezondheidsrisico. Het is daarom van evident belang dat het vergistingsmateriaal van producent tot inzet bij de co-vergister kan worden gevolgd.

Zicht op aantal en kwaliteit van de biovergisters

Hoewel dit project zich niet met name richt op aantal en kwaliteit van biovergisters, zal de tijdens het project vergaarde informatie (spin-off info) wel worden geregistreerd en in de rapportage worden vermeld.

Risico's in relatie tot dierlijke bijproducten

Dierlijke bijproducten zijn verdeeld in drie categorieën. Deze indeling is gebaseerd op het risico voor de volks- en diergezondheid. Per categorie is bepaald wat er met het dierlijke bijproduct mag gebeuren en welke bestemming het mag hebben. Zo kan een dierlijk bijproduct bijvoorbeeld worden vernietigd, omgezet tot brandstof of verwerkt tot diervoeder.

Categorie 1

Algemeen geldt dat categorie 1-materiaal alleen als afval mag worden verwijderd door middel van verbranding of door storten op een afvalstortplaats al dan niet na een voorgaande be- of verwerking in een erkend categorie 1 verwerkingsbedrijf. In Nederland is storten verboden.

Voor bepaalde gevallen zijn er uitzonderingen mogelijk; bijvoorbeeld dode gezelschapsdieren of dieren in zeer afgelegen gebieden.

De dierlijke bijproducten in deze categorie staan in artikel 4, lid 1 van de Europese Verordening 1774/2002. In het kort gaat het om dierlijke bijproducten die:

- een risico vormen door een overdraagbare encefalopathie (BSE/TSE);
- verboden stoffen bevatten zoals hormonen;
- residuen bevatten van milieuverontreinigende stoffen zoals dioxines en PCB's;
- dode gezelschapsdieren;
- proefdieren; en
- keukenafval van internationale middelen van vervoer zoals vliegtuigen en schepen.

Categorie 2

Dierlijke bijproducten (categorie 2-materiaal), waarvan moet worden vastgesteld of deze mogen worden gebruikt in biogas of composteerinstallaties

- mest en de inhoud van het maag-darmkanaal;
- slib van slachthuizen;
- dierlijke producten uit derde landen die niet voldoen aan de invoereisen van de Europese Unie;
- dierlijke producten die residuen bevatten van diergeneesmiddelen;
- dieren die anders dan door slachting, voor menselijke consumptie sterven of gedood worden. Bijvoorbeeld kadavers van boerderijen of dieren die gedood worden om dierziekte te bestrijden;
- dierlijke bijproducten die niet onder categorie 1- of categorie 3-materiaal vallen. Bijvoorbeeld bedorven voedingsmiddelen of vlees dat bij de keuring tijdens het slachten ongeschikt is verklaard voor humane en dierlijke consumptie.

Categorie 3

Dierlijke bijproducten in deze categorie staan in artikel 6, lid 1 van de Europese Verordening 1774/2002. In het kort gaat het om:

- dierlijke bijproducten afkomstig van gezonde dieren. Dat wil zeggen:
 - dieren die geslacht zijn in een slachthuis en na een inspectie overeenkomstig EU-wetgeving zijn goedgekeurd;
 - melk van gezonde dieren;
 - in volle zee gevangen vis.

Alleen dierlijke bijproducten die tot deze categorie behoren, kunnen na een adequate behandeling gebruikt worden als grondstof voor diervoeder.

- Dierlijke bijproducten die ontstaan bij de productie van voor menselijke consumptie bestemde levensmiddelen.
- Voormalige voedingsmiddelen. Dit zijn voedingsmiddelen waarvan bijvoorbeeld de houdbaarheidsdatum is overschreden maar die nog niet bedorven zijn.
- Keukenafval en etensresten die niet afkomstig zijn van internationale middelen van vervoer.

Verwerking

Categorie 3-materiaal mag onder bepaalde voorwaarden worden gebruikt voor de productie van diervoeder en technische producten, maar kan ook gebruikt worden in biogas- of composteerinstallaties.

Risico's met betrekking tot het op- of in de bodem brengen van afvalstoffen

Het is mogelijk dat de co-vergister producten oplevert die niet zijn in te zetten als meststof in de zin van de Meststoffenwet. In dat geval worden afvalstoffen op- of in de bodem gebracht in strijd met de Wet bodembescherming.

Andere risico's

Naast risico's die ontstaan voor de gezondheid van mens en dier en risico's voor het milieu indien niet voldaan wordt aan de afvalstoffenwetgeving, kunnen de volgende risico's worden genoemd:

- risico's voor de luchtkwaliteit, door emissies van bio-vergisters naar de lucht
- risico's binnen het kader van (externe) veiligheid, door drukopbouw binnen de bio-vergistingsinstallaties

Deze risico's worden binnen het kader van dit project vooralsnog niet verder onderzocht.

5 Kader en werkwijze

Bij de handhaving van de keten van co-vergisting is het goed om vooraf de kaders af te spreken waarbinnen de handhaving wordt opgepakt.

We onderscheiden hierbij de kaders van de totale keten en de kaders van elke deelnemende toezichthouder/inspectiedienst.

Kaders van de totale keten

De keten van co-vergisting bestaat globaal uit de producenten van de vergistingsproducten, de inzamelaars, opbulkers, be- en verwerkers, de handelaren, de vergistingsbedrijven en de afnemers van de producten van de vergisting. Daarbij komen de transporteurs en eventuele extra tussenhandelaren. Het is vanzelfsprekend ook mogelijk dat meerdere rollen bij 1 bedrijf zijn gepositioneerd. Dit project beperkt zich tot de handelaren (inzamelaars en/of leveranciers) en afhankelijk van de uitkomsten van de inspecties, de vergistingsbedrijven. Het is een deel van de keten waarbinnen ogenschijnlijk de grootste risico's kunnen worden vastgesteld.

Kaders van de deelnemende inspectiediensten

Gemeenten

De gemeentelijke inspecteurs zullen zich beperken tot het inrichting gebonden toezicht van de kleinere vergisters, die zich veelal beperken tot het verwerken van binnen de inrichting ontstane meststoffen met daarbij co-vergistingsproducten van elders. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken door andere handhavingpartners wordt vooraf afgestemd met de betreffende gemeentelijke handhavingdienst

Provincies

De provinciale inspecteurs beperken zich tot toezicht en opsporing m.b.t. het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar;
Indien co-substraten te bestempelen zijn als afval, deze afkomstig zijn van buiten de inrichting en indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen meer dan 1.000 m³ bedraagt;
Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken wordt vooraf afgestemd met de betreffende provinciale handhavingdienst.

Algemene Inspectiedienst (LNV)

De inspecteurs van de AID inspecteren de correcte toepassing van de Meststoffenwet, bij het toepassen van de producten van co-vergisting op- of in de bodem. Zij werken daarbij zover als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de betreffende inrichting(en). Tot aan het moment (vermoedelijk rond de zomer van 2010) dat de positieve lijst is vernieuwd/aangepast danwel dat is onderzocht of er een andere systematiek is om te handhaven, zal deze dienst niet actief handhaven bij co-vergisters

Vrom-Inspectie (VI)

De VI-inspecteurs starten hun onderzoek bij nader te selecteren co-vergisters en vandaar naar leveranciers/handelaren (en eventueel weer terug naar andere covergisters; U-bocht); Het is ook mogelijk om te starten bij de leveranciers/handelaren

Voedsel- en Warenautoriteit

De inspecteurs van de VWA controleren de erkenningsregeling co-vergisters en de zogenoemde positieve lijst. Zij werken daarbij zoveel als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de inrichting(en)

Werkwijze

De trekker van dit project bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet gezamenlijkheid zijn gemaakt door de betrokken handhavingpartners (de helicopterview)

El der diensten zal zijn eigen activiteiten verwoorden in een door die dienst aante leveren deel projectplan, waarin staan aangegeven:

- naam van de dienst
- aanspreekpunt binnen die dienst
- aantal bij het project in te zetten inspecteurs
- startdatum, beschikbare tijd en doorlooptijd

In deze versie van het projectplan zal de werkwijze van de VI worden aangegeven: De VI zal in de vorm van een quick scan een tiental leveranciers/handelaren inspecteren. De keuze van de te inspecteren handelaren zal worden bepaald aan de hand van een reeds bestaande lijst en handelaren die naar voren komen als resultaat van bezoeken aan co-vergisters. De werkwijze voorafgaand aan/bij de bedrijfsinspecties is als volgt:

- Invenטרiseren van lijst van co-vergisters
- inventariseren van lijst van handelaren
- bezoeken aan aantal te selecteren handelaren (selectiecriteria worden nader bepaald)
- administratieve controle bij handelaren, met name op de lijst van debiteuren (afnemers van hun producten) en in- en verkooporders
- vaststellen welke producten door de handelaren worden verhandeld en deze producten vergelijken met de negatieve lijst
- vaststellen of synoniemen worden gebruikt voor producten bestemd voor bio-vergisters, dan wel dat dergelijke producten bewust worden omgekat (worden voorzien van een valse identiteit)
- selecteren van te inspecteren co-vergisters aan de hand van door hen ontvangen en verwerkte producten in de co-vergisters
- vaststellen wat er met het residu van de co-vergisting gebeurt
- bij op- of in de bodem brengen van niet toegestane meststoffen (afvalstoffen) handhavend optreden
- vaststellen van handhavingstraject (bestuurlijk/strafrechtelijk of twee poren)

BIJLAGEN

- Wet- en regelgeving
- Leveranciers van co-vergisting producten
- Positieve lijst
- Controlelijst

WET EN REGELGEVING

Bij co-vergisting komen meerdere wetten, verordeningen en besluiten in beeld zoals de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Meststoffenwet, de Deconstructiewet/ het Deconstructiebesluit en de Verordening dierlijke bijproducten.

De Wet milieubeheer is

De Wet bodembescherming is

De **Meststoffenwet** is van toepassing wanneer het digestaat uit een co-vergister als meststof mag worden gebruikt, namelijk wanneer tot een maximum van 50% co-producten worden meevergist die op de zogenoemde positieve lijst staan (zie hieronder).

Voor de toepassing van digestaat volgens de Meststoffenwet treedt de Wet milieubeheer terug. Indien afvalstoffen die niet op de positieve lijst staan worden meevergist, dan is voor de verwerking van het digestaat het afvalstoffenregime van de Wet milieubeheer van toepassing. Dat afvalstoffenregime geldt ook voor de keten van ondoener tot en met het accepteren en vergisten van afvalstoffen door een co-vergister.

Het **Destructiebesluit** komt voort uit de Europese verordening dierlijke bijproducten (nr 1774/2002/EG). Deze verordening is gericht op het scheiden en het traceerbaar maken van dierlijk materiaal om te voorkomen dat deze producten een risico vormen voor de gezondheid van mens of dier. De materialen zijn ingedeeld in 3 categorieën, afhankelijk van de risico's voor de gezondheid van mens of dier.

Op bijlage Aa onderdeel III (de positieve lijst van producten die gebruikt mogen worden voor vergisting) staan een aantal producten die ingedeeld zijn in categorie 3 van de Europese verordening dierlijke bijproducten.

Als iemand deze producten wil verwerken in een co-vergistingsinstallatie dan is op grond van artikel 15 van de Verordening Dierlijke Bijproducten een erkenning nodig van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). De installatie en inrichting moeten in dat geval voldoen aan een aantal voorwaarden. De verordening stelt ook voorwaarden aan het gebruik als meststof.

Verordening (EG) Nr. 1774/2002 (regelgeving over de bestemming en verwerking van dierlijke bijproducten).

In artikel 4, lid 2, artikel 5, lid 2 en artikel 6, lid 2 staat wat er met de beschreven dierlijke bijproducten mag gebeuren (bestemming). Deze regelgeving is aangevuld met Verordening (EG) Nr. 92/2005 waarin alternatieve bestemmingen zijn vastgelegd per categorie materiaal.

De eisen die gelden voor de verwerking van dierlijke bijproducten staan in de bijlagen van Verordening (EG) Nr. 1774/2002: bijlage IV t/m VIII. Voor alternatieve bestemmingen staan de eisen in de bijlagen van Verordening (EG) Nr. 92/2005.

Aanvullende wetgeving

- Voor verbranding geldt: Richtlijn 2000/76/EG.
- Voor storten geldt: Richtlijn 1999/31/EG.
- Voor alternatieve methoden: Verordening (EG) nr. 92/2005.

Co-vergisting producten kunnen worden aangemeld bij het ministerie van LNV ter beoordeling waarna deze eventueel worden geplaatst op de **positieve lijst co-vergisting**.

Verordening 811/2003/EG voorziet in enkele afwijkingen van EG-verordening nr. 1774/2002 met betrekking tot het verbod op hergebruik binnen dezelfde soort voor via en tot de begraving en verbranding van dierlijke bijproducten.

Regeling scheiden en gescheiden houden van **gevaarlijke afvalstoffen** van 27 maart 1998, is een ministeriele regeling die zijn basis vindt in richtlijn nr.

91/689/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PbEG L 377) en op de artikelen 8.44, 8.45 en 21.6, zesde lid, van de Wm. In de bijlage staan gevaarlijke afvalstoffen genoemd die onder deze regeling vallen.

Landelijk Afval Beheerplan II (LAP II)

LEVERANCIERS VAN CO-VERGISTING PRODUCTEN (NIET LIMITATIEF)

- Rotie BV

Raasdorperweg 177
1175 KV Lijnden

verwijdering en verwerking van organisch afval zoals
verwerken van afgewerkt frituurvet/olie
verwerken van swill/AGF/ODOP

- Orgaworld, vergistingsinstallatie Blocel, Lelystad (onderdeel van Shanks)

Karperweg 20
Postbus 204
8200 AE LELYSTAD

tel. +31 (0)320 24 50 94

fax +31 (0)320 28 17 39

- Orgaworld vergistingsinstallatie, Elsendorp

Elsendorpseweg 6
5424 TB GEMERT-BAKEL

tel. +31 (0)492 35 93 13

fax +31 (0)492 35 93 36

- Hoofdkantoor Orgaworld, 's-Hertogenbosch

Postbus 5076
Pettelaarpark 100
5216 PR 'S-HERTOGENBOSCH
tel. +31 (0)73 68 72 600

- P.F. Kamstra Recycling BV en Verwerkingsbedrijf P.F. Kamstra BV

Locatie 1 is:

Oosteinderlaan 60 2181HK Hillegom NL (tevens kantooradres)

Tel. 0031(0)252-516278

Fax.0031(0)252-524325

E-mal s.kamstra@zonnet.nl

Locatie 2 is:

Nijverheidsweg 4M 3881 LA Putten NL

Tel.0031(0)341-370338

Fax.0031(0)341-361781

E-mail recycling@orange.nl

- Enorgha BV (inzamelaar en verwerker van organische reststoffen)

Nijverheidsweg 4

3881 LA Putten

T 0341 35 23 75 F 0341 35 09 63

E info@enorgha.nl | www.enorgha.nl

- De Jong BV (food recycling)

De Wieken 5

8521 ME St. Nicolaasga

Tel: 0513 432 399

Fax: 0513 431 933

van der Kooy Pijnacker B.V.

Klapwijkseweg 71 2641 RA Pijnacker

Postbus 140 2640 AC Pijnacker

T: 015-3694240 F: 015-3697871

Email: info@vdkoov.nl

(verwerken van olien en vetten leverancier van vloeibare en vaste biomassa)

- Van Vulpen biogas en diervoeders

Varakker 4 • 4043 JZ Opheusden

Telefoon: +31 (0)488 44 05 27

Website: www.vanvulpenbv.com

E-mail: info@vanvulpenbv.com

Fax: +31 (0)488 44 05 21

Mobiel: +31 (0)6 53 91 75 09

(verwerken van Glycerine, plantaardige vetten retour levensmiddelen groente en fruit restanten)

POSITIEVE LIJST

Onderdeel IV van de Bijlage Aa (positieve lijst)

1. Product dat is verkregen door vergisting van minstens 50% uitwerpselen van dieren met als nevenbestanddeel uitsluitend één of meer van de stoffen die genoemd zijn onder onderscheiden categorieën of subcategorieën (covergiste mest).

In de tabel ziet u de coproducten. U leest deze tabel als volgt. De tabel is ingedeeld in de categorieën A tot en met F. Deze categorieën zijn weer onderverdeeld in subcategorieën (A1, A2 enzovoort). Alleen de stoffen die specifiek genoemd worden onder de subcategorieën mag u covergisten tot covergiste mest.

A Stoffen van plantaardige herkomst afkomstig van een landbouwbedrijf

A1 Gewas(-producten) voor humane consumptie of diervoeders

1 Weidegras, weidekuilgras, snijmaïs, kuilmaïs/maïssilage, korrelmaïs, corn cob mix (CCM),

gerstkorrels, haverkorrels, roggekorrels, tarwekorrels, aardappelen, suikerbieten, voederbieten,

uien, witlofpennen, zaad van erwten, zaad van lupinen, bonen/peulen van veldbonen, zonnebloempitten, zaad van kool- of raapzaad, zaad van olievlas, zaad van vezelvas, groente en

fruit behorend tot de in bijlage A opgenomen bladgewassen, koolgewassen, kruiden, vruchtgewassen, stengel-/knol-/wortelgewassen en fruitteeltgewassen.

A2 Gewas(-producten) voor de biogasproductie

1 Energiemaïs

B Stoffen van plantaardige herkomst afkomstig van natuurterrein als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van het Besluit gebruik meststoffen

B1 Weidegras afkomstig van grasland als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit gebruik meststoffen.

C Stoffen afkomstig uit de voedings- en genotmiddelenindustrie

C1 Stoffen van plantaardige herkomst

1 Reststof die is vrijgekomen bij het fabrieksmatig verwerken van aardappelen tot zetmeel, vezels

en eiwit en die bestaat uit ingedikt onteiwit aardappelvruchtwater met een droge stofpercentage

van minimaal 50% (protamylasse).

2 Reststof die is vrijgekomen bij het fabrieksmatig verwerken van aardappelen tot zetmeel, vezels

en eiwit en die bestaat uit resten aardappelzetmeel die met een bezinker zijn afgescheiden uit het

vrijkomende afvalwater (primair aardappelzetmeelslib).

3 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige vergisting van tarwezetmeel ten behoeve van

alcoholproductie (tarwegistconcentraat).

4 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige verwijdering van schillen met behulp van stoom

van vooraf gewassen aardappelen en die bestaat uit aardappelschillen in water (aardappelstoomschillen).

5 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige verwijdering van schillen met behulp van stoom

van vooraf gewassen wortelen en die bestaat uit wortelschillen in water (wortelstoomschillen).

6 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige winning van zetmeel, eiwit, kiemen en vezel

van maïs en die bestaat uit ingedampt (geconcentreerd) weekwater met een drogestofgehalte van

minimaal 50% (geconcentreerd maïsweekwater).

7 Reststof die als mengsel is vrijgekomen bij het fabrieksmatig uitpakken door een daartoe

gespecialiseerd bedrijf van uitsluitend verpakte frisdranken of licht alcoholische dranken die

afkomstig zijn van detailhandel, groothandel of producenten en uitsluitend wegens overschrijding

van de houdbaarheidsdatum, verpakkingsfouten of verkeerde bewaring ongeschikt zijn geworden

voor humane consumptie. Het mengsel bestaat uit uitgepakte frisdranken of licht-alcoholische

dranken en is vrij van verpakkingsmateriaal (vloeibaar mengsel van frisdranken en licht alcoholische

dranken).

8 Reststof die met behulp van water en fysische processen al dan niet als ingedikte vloeibare

reststroom is vrijgekomen bij de fabrieksmatige scheiding van tarwebloem in tarwezetmeel en

tarwe-eiwit (gluten) bestemd voor de levensmiddelenindustrie (tarwezetmeel).

9 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige productie van conserven en die bestaat uit een

mengsel van uitgeselecteerde droge witte bonen of uitgeselecteerde geweekte geblancheerde

witte bonen die ongeschikt zijn voor humane consumptie (mengsel van witte bonen).

10 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige bewerking van tarwebloem tot gluten,

zemelen en zetmeel bestemd voor de levensmiddelenindustrie en die bestaat uit een geconcentreerde suikerrijke deelstroom (tarweindampconcentraat).

11 Reststof die is vrijgekomen bij het fabrieksmatig mechanisch schillen van gewassen sinaasappelen voor de productie van sinaasappelsap bestemd voor menselijke

consumptie

(schilresten van sinaasappelen).

12 Reststof die is vrijgekomen bij het fabrieksmatig ontslijmen van ruwe, niet ontslijmde,

plantaardige olie – uitsluitend afkomstig van zaden van koolzaad, raapzaad, sojaboon of

zonnebloem – door middel van fysische scheiding en waarbij het hydrofiel gedeelte van de olie in

water oplost dan wel een zwak zure oplossing vormt en die bestaat uit fosfolipiden, wateroplosbare vetten, olie en eventueel zuurresten in water (waterig lecithine-oliemengsel).

13 Reststof die is vrijgekomen bij het filteren door mechanische scheiding van zuiver

plantaardige

olie, waarin voorgesneden en geblancheerde patat van aardappelen met vooraf aangebracht

beslag, battermix of kruiden is voorgebakken en die bestaat uit resten beslag/battermix met zetmeel- en olieresten. (aardappelvetkruim).

14 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige productie van sojadranken door verwerking

van ontpelde

sojabonen en die bestaat uit een mengsel van kookvocht en de afgescheiden slecht oplosbare

fractie (mengsel van

okara en kookvocht).

15 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige verwerking van vooraf gewassen aardappelen,

gele koolraap, witte

koolraap, witte bieten en knolselderij tot luchtgedroogde groenten waarbij deze met een

stoomschiller worden

geschild, afgeborsteld en met water afgespoeld en vervolgens gedroogd met lucht. De reststof

bestaat uit de vaste

delen die met een zeefbocht zijn afgescheiden van de afvalwaterstroom die uit de stoomschiller

komt en uit de

knollen die na het schillen vanwege rot of kleurafwijking zijn uitgesorteerd.

(stoomschillen van

knolgewassen).

16 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige verwerking van suikerbieten en die bestaat uit

gereinigde

brokstukken van de biet, met name de dunne uiteinden, en delen van bietenbladeren, al dan niet

ingekuuld. (bietenpunten).

C2 Stoffen van dierlijke herkomst al dan niet gecombineerd met stoffen van plantaardige

herkomst

1 Reststof die is vrijgekomen bij het fabrieksmatig uitpakken door een daartoe gespecialiseerd

bedrijf van uitsluitend verpakte vloeibare zuivelproducten die afkomstig zijn van detailhandel,

groothandel of producenten en uitsluitend wegens overschrijding van de houdbaarheidsdatum,

verpakkingsfouten of verkeerde bewaring ongeschikt zijn geworden voor humane consumptie. De

reststof bestaat uit uitgepakte vloeibare zuivelproducten of mengsels daarvan en is vrij van

verpakkingsmateriaal en reinigingswater (uitgepakte vloeibare zuivelproducten en mengsels

daarvan).

2 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige bereiding van consumptie-ijs en die bestaat uit

grondstofresten, ijsmixresten en afgekeurde ijsproducten en vrij is van

verpakkingsmateriaal en

reinigingswater (ijsafval).

3 Reststof die als mengsel is vrijgekomen bij het fabrieksmatig uitpakken door een daartoe

gespecialiseerd bedrijf van uitsluitend verpakte voedingsmiddelen die afkomstig zijn van detailhandel, groothandel of producenten en uitsluitend wegens overschrijding van de houdbaarheidsdatum, verpakkingsfouten of verkeerde bewaring ongeschikt zijn geworden voor humane consumptie. Het mengsel bestaat uit uitgepakte voedingsmiddelen die oorspronkelijk bestemd waren voor humane consumptie en is vrij van verpakkingsmateriaal en reinigingswater (uitgepakte voedingsmiddelen voor humane consumptie).

4 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige verwijdering van lactose door scheiding uit het permeaat dat is verkregen door ultrafiltratie van zoete kaaswei (delactosed permeate liquid).

D Stoffen afkomstig uit de diervoederindustrie

Er zijn uit de diervoeder industrie geen stoffen die gebruikt mogen worden.

E Stoffen afkomstig uit andere industrieën

1 Reststof die is vrijgekomen bij de fabrieksmatige winning van biodiesel uit raapzaadolie of koolzaadolie door omestering met methanol en scheiding onder invloed van de zwaartekracht (glycerine).

F Hulpstoffen of toevoegmiddelen

1 Slib of steekvast slib dat vrijkomt bij de bereiding van drinkwater uit grondwater of oppervlaktewater en dat bestaat uit ijzer(III)hydroxide en water (ijzerwater)

CONTROLELIJST

De VI zal de volgende controlelijst gebruiken bij het uitvoeren van de inspecties binnen het kader van dit project

Vrom-Inspectie	
Bodem en afval nationaal	Volgnummer:
Controlelijst project co-vergisting	
Bij de inspectie betrokken handhavers:	
Van de provincie: Tel. nr. / e-mail	
Van de AID: Tel. nr. / e-mail	
Van de VI: Tel. nr. / e-mail	
Datum en tijdstip inspectie	
A. NAW-gegevens	
naam bedrijf	
adres bedrijf	
vestigingsplaats bedrijf	
telefoonnummer(s)	
e-mail adres(sen)	
directeur/bedrijfsleider	
eigenaar	
bedrijf is zelfstandig/onderdeel van	
B. Soort bedrijf	
-co-vergister -inzamelaar -opbulker/groothandelaar -handelaar	

-be-verwerker -transporteur -producent van vergistingsmat. (meerdere antwoorden mogelijk)	
Vinden binnen de inrichting nog andere activiteiten plaats dan de hiervoor genoemde? Indien ja, welke?	
bevoegd gezag voor de inrichting	
Vergunning afgegeven door: Datum van afgifte: Geldig tot:	
Dekt de vergunning de uitgevoerde activiteiten binnen de inrichting?	
Maken acceptatie criteria deel uit van de vergunning? Maakt een AO/IC deel uit van de vergunning?	
Is sprake van gedogen? Indien ja, met gedoogbeschikking?	
meerdere vestigingen binnen of buiten Nederland (indien ja, adressen vermelden)	
C. Uitgevoerde inspecties	
C1 administratieve controle	
opvragen lijst van debiteuren	wel/niet aanwezig; kopie overhandigd
onderzoek van voor project relevante inkoop/verkoop gegevens (orders, vrachtbrieven, correspondentie, facturen enz.	aangeven wat werd onderzocht
aangeven van welke administratieve bescheiden afschrift werd genomen	de volgende bescheiden werden terplaatse gekopieerd/meegenomen onder afgifte van ontvangstbewijs:
Opgevraagde gegevens bleken	

niet op locatie aanwezig, maar worden centraal bewaard namelijk:	
C2 fysieke controle	
Wat is geïnspecteerd tijdens de fysieke controle van de inrichting?	
Zijn zaken aangetroffen in strijd met de vigerende vergunningvoorwaarden? Indien ja, welke?	
Welke maatregelen zijn genomen ter zake de hiervoor genoemde onregelmatigheden/overtredingen?	



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Afvalstoffen bij covergisting

Datum 23 februari 2011
Status Definitief

Definitief | Afvalstoffen bij covergisting | 23 februari 2011

Colofon

Contactpersoon

[REDACTED]

T 010 2244444

M [REDACTED]

F [REDACTED]

VROM-Inspectie

Directie Uitvoering

programma Bodem en Afval Nationaal

Weena 723 Rotterdam

Postbus 29036

3001 GA Rotterdam

Auteur

[REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	6
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	8
Hoofdstuk 2 Resultaten	9
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen.....	15
Conclusies.....	15
Aanbevelingen.....	15
Hoofdstuk 4 Bijlagen.....	17
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten.....	17
Bijlage 2 Sanctiestrategie	17
Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma	18

Managementsamenvatting

Covergisten is het vergisten van uitwerpselen van dieren (mest) samen met een ander organisch product, vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bij covergisting wordt biogas geproduceerd, dat in een warmtekrachtinstallatie wordt omgezet in warmte en elektriciteit.

In 2010 hebben de VROM-Inspectie (VI) en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) in samenwerking met de bevoegde gezagen voor de inrichtingen en de politie (zie bijlage 1) een handhavingproject m.b.t. covergisting uitgevoerd. Het project was gericht op naleving van de milieu- en de meststoffenregelgeving door inzamelaars/leveranciers van afval- en restproducten aan covergistingsinstallaties. De input van afval- en reststoffen in de covergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op of in de bodem wordt gebracht.

Voor dit project voerden de samenwerkende inspecties een steekproef uit bij 8 handelaren of leveranciers van coproducten. Slechts bij 2 van die bedrijven (25% van de geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd.

Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grotere overtredingen. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners (m.b.t. aard en samenstelling van de oorspronkelijke afvalstof) buiten de reikwijdte van dit project vallen.

De ernst van de vastgestelde resultaten bestaat in het niet kunnen uitsluiten dat afvalstoffen en gezondheidschadelijke stoffen in strijd met de geldende Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op of in de bodem worden gebracht (met risico's op bodem- respectievelijk grondwaterverontreiniging). Bovendien leidt de onduidelijkheid over de aard en samenstelling van de binnenkomende (afval)stromen bij covergisters tot potentiële externe veiligheidsrisico's. Dit omdat er mogelijk stoffen worden geaccepteerd bij de covergister, die leiden tot onvoorziene risico's (bijvoorbeeld de aanwezigheid respectievelijk vorming van hoge concentraties aan zwavelwaterstof). Dit kan ook van invloed zijn op de ruimtelijke inpassing van dergelijke ondernemingen.

De resultaten en conclusies leiden tot onder meer de volgende aanbevelingen:

1. Regel via de Wet milieubeheer en/of de milieuvergunningen dat inzamelaars, handelaren, bewerkers en leveranciers van rest- en afvalstoffen de verplichting krijgen tot het voeren van een administratie zodra er sprake is van het mengen van enkelvoudige rest- en afvalstoffen. Koppel daaraan de verplichting tot het bijhouden van een massabalans (aanbeveling voor de directie Duurzaam Produceren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincies);
2. de meeste van de bezochte handelaren of leveranciers van coproducten blijken goed op de hoogte te zijn van de geldende nationale en internationale regels. Het blijft echter een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep (aanbeveling voor nVWA en VI en hun gezamenlijke beleidsdirecties);

3. Voer na het tot stand komen van een nieuwe 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgproject uit. Richt je dan op het gedeelte van de keten van ontdoener, handelaar/bewerker tot covergister. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten.

Inleiding

Algemeen

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Covergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport geeft een beeld van de in Nederland operationele covergisters en gaat in op een aantal ongewenste situaties en calamiteiten.

Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van covergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

Deze rapportage geeft de resultaten weer van een gezamenlijk uitgevoerd onderzoek dat onder meer tot doel had om tot een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma te komen (zie het concept actieprogramma in bijlage 3 bij dit rapport).

De Meststoffenwet kent een limitatieve lijst van stoffen die als covergistingsmateriaal mogen worden ingezet in een vergister indien het digestaat als meststof toegepast kan worden. Digestaat dat ontstaat na vergisting met stoffen die niet op deze zogenoemde 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) voorkomen, is een afvalstof en kan niet als mest worden toegepast.

Omdat de bijlage Aa van URM medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek is besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers die producten afleveren aan vergistingsinstallaties en niet op de hele keten inclusief de vergisters.

Wat is covergisting?

Covergisten is het vergisten van uitwerpselen van dieren (mest) samen met een ander organisch product, vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bij covergisting wordt biogas geproduceerd, dat in een warmtekrachtinstallatie wordt omgezet in warmte en elektriciteit of dat (mogelijk over enige tijd) rechtstreeks wordt geleverd op het aardgasnet.

Voor vergistingsprocessen wordt in de meeste gevallen dunne mest (verpompbaar) afkomstig van varkens en/of runderen gebruikt. In het geval van covergisting worden daar organische reststromen aan toegevoegd die, afhankelijk van hun eigenschappen, de productie van biogas (sterk) doen toenemen.

Het digestaat, dat overblijft na een covergistingsproces, kan op het land worden uitgereden of verder worden bewerkt, gehygiëniseerd en dan als verwerkte mest worden geëxporteerd of gescheiden en verwerkt tot specifieke meststoffen.

Voorwaarde is wel dat er coproducten zijn gebruikt die op de bijlage Aa van URM staan.

Covergisting wordt op verschillende schaalgroottes toegepast. Het kan op boerderijniveau plaatsvinden waarbij bijvoorbeeld mest en organisch materiaal uit het eigen bedrijf wordt vergist. Het andere uiterste betreft grote centrale covergistinginstallaties met verwerkingscapaciteiten van meer dan 100.000 m³/jaar.

Een tussenvorm ontstaat, wanneer een aantal boeren die in eikaars nabijheid zijn gevestigd, besluiten een gezamenlijke vergistinginstallatie op te richten. De schaalgrootte waarop de mestverwerking plaatsvindt, is van invloed op de regulering op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu.

Achtergrond en doel van dit project

De achtergrond en noodzaak van een integraal landelijk toezichtplan gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting is aanbevolen in de rapportage van de VROM-Inspectie "Covergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" van januari 2010.

Vastgesteld is dat meerdere bevoegde gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van covergisting (zie bijlage 1 bij dit rapport). Het lag daarom voor de hand dat gezamenlijk werd opgetrokken, waarmee tevens werd geprobeerd een impuls te geven aan de samenwerking en afstemming tussen de betrokken handhavers.

Multidisciplinaire handhavingsteams, bestaande uit medewerkers van verschillende diensten, hebben de inspecties uitgevoerd.

Met deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting wordt uitvoering gegeven aan een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma.

Dit actieprogramma richt zich op een deel van de keten rond covergisting. Dit deel van de keten bestaande uit inzamelaars en handelaren is van groot belang. De input van afval- en reststoffen in de covergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op- of in de bodem wordt gebracht.

Vanwege de beschikbare capaciteit bij de betrokken handhavingdiensten is er voor gekozen om het aantal inspecties te beperken tot 8 handelaren of leveranciers van coproducten.

In een later stadium zal, afhankelijk van de noodzaak en mogelijkheden, een ander deel van de keten of de gehele keten worden betrokken bij een handhavingproject, dat op basis van het actieprogramma (zie bijlage 3 bij dit rapport) zal worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel

Het doel van dit project is het verkrijgen van inzicht in het deel van de keten waarin inzamelaars, handelaars en leveranciers van covergistingmaterialen zich bewegen. Daarnaast is het ook nadrukkelijk de bedoeling dat bij geconstateerde misstanden en overtredingen handhavend tegen deze actoren wordt opgetreden.

Er is naar antwoord gezocht op de volgende vragen:

- 1 Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** (daaronder begrepen, ingezameld, verwerkt, vermengd) aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) en wat is het risico van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet in die bijlage staan;
- 2 (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
- 3 (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
- 4 Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?

Hoofdstuk 2 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de 8, binnen het kader van dit project, uitgevoerde bedrijfsinspecties weergegeven. Met resultaten wordt hier bedoeld, zaken die negatief opvielen en in de meeste gevallen aan te merken zijn als een overtreding van de bepalingen van het bijbehorende voorschrift.

Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende onderwerpen:

- a. Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift
- b. Wet milieubeheer (Wm), hoofdstuk 10, afvalstoffen
- c. Meststoffenwet
- d. Regeling dierlijke bijproducten 2008
- e. Inrichting gebonden zaken
- f. Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)
- g. Overige zaken

Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift

Er is afhankelijk van nader onderzoek (naar de opzet) mogelijk sprake van overtreding van artikel 225 Sr bij de volgende hierna opgesomde zaken:

- a. Meststoffenwet, door 1 onderneming
- b. Dierlijke bijproducten, door 2 ondernemingen

Wet milieubeheer, hoofdstuk 10, afvalstoffen

- a. Geen gebruik van begeleidingsdocumenten bij transport van afvalstoffen, door 1 onderneming;

Meststoffenwet

- a. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet in de bijlage Aa van URM staan vermeld, door 1 onderneming;
- b. Leveren van productieresten en productieafval uit de levensmiddelenindustrie aan covergisters (niet bezocht in het kader van dit project), terwijl op het transportdocument wordt vermeld dat het om een voedingsmix (uitgepakte levensmiddelen) zou gaan, door 1 onderneming;
- c. Vaste stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan worden onder een benaming afgezet die doet vermoeden dat het toegestane coproducten zijn. De leverancier van het coproduct levert zowel toegestane producten (bijlage Aa van URM) als niet toegestane producten onder dezelfde productnaam zoals bijvoorbeeld vloeibare 'energiemix +', door 1 onderneming;
- d. Afvoer van mengsels, waaronder zuiveringsslib, bleekarde en etensresten, onder de naam 'supermarktmix' richting vergister. Euralcode 02.03.99, wordt omgekat naar 'plantaardige resten' en staat als zodanig op het afvalbegeleidingsdocument (er worden geen handelsdocumenten opgemaakt). Dit mengsel komt niet voor in bijlage Aa van URM waardoor gebruik als coproduct in een covergister niet is toegestaan. Toch vindt afvoer naar covergisters plaats, door 1 onderneming;
- e. Verhandelen van glycerine als zijnde een stof die voldoet aan bijlage Aa van URM, terwijl deze zeer waarschijnlijk niet daaraan voldoet (nader onderzoek in de keten volgt), door 1 onderneming;

Regeling dierlijke bijproducten 2008

- a. Opslagsilo's of bakken niet gekenmerkt als opslag van categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002, bijlage II, hoofdstuk I, lid 1a), door 3 ondernemingen;
- b. Gebruik van meerdere silo's voor opslag van categorie 3 materiaal binnen de inrichting, door 1 onderneming;
- c. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt in de buitenlucht, door 1 onderneming;
- d. Opdracht tot 'neutraal leveren' waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag, door 1 onderneming;
- e. Aanzienlijke afwijkingen van vermelde gewichten op documenten (meest extreem ca. 400%), bij meerdere geïnspecteerde ondernemingen;
- f. Leveren direct aan de eindbestemming terwijl op documenten een tussenafleveradres wordt genoemd, door 2 ondernemingen;
- g. Vergisters (niet bezocht in het kader van dit project) kunnen in de problemen komen doordat zij bijvoorbeeld categorie 3 materiaal geleverd krijgen terwijl zij geen pasteurisatiestap hebben, of doordat zij materiaal ontvangen onder een verkeerde/valse/omgekatte naam, door 1 onderneming;
- h. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door 3 bedrijven;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door 4 ondernemingen;
 - in aantal gevallen onmogelijk een koppeling te maken tussen nummers, gewichten en documenten en tussen goederen en financiële administratie;
- i. Handelsdocumenten betrekking hebbend op een bepaald transport terwijl ook een afvalbegeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij 2 ondernemingen;
- j. Niet bijhouden van een mengadministratie (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij 3 ondernemingen;
Bij 1 onderneming werd eveneens geen mengadministratie bijgehouden, maar is wel bekend welke stoffen zich per tank in de tanks van het tankenpark bevinden;
- k. Bij grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten werd niet het voorgeschreven model voor het handelsdocument gebruikt, door 1 onderneming;
- l. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's (vrachtbrieven), bij 1 onderneming.

Inrichtinggebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij 1 onderneming;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij 2 ondernemingen;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij 1 onderneming ;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren, door 1 bedrijf (er loopt ter zake een handhavingstraject door de provincie);
 - ontvangen van swill, door 1 onderneming; een gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;

- c. Ontbreken van vloestofdichte vloeren, bij 1 onderneming;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door 1 onderneming;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door 2 ondernemingen;
- f. Niet melden van de afgifte van afvalstoffen aan het LMA (Amice registratiesysteem), door 1 onderneming;
- g. Storten van steekvast zuiveringsslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door 1 onderneming;
- h. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekaarde om bij keukenmix te storten, bij 1 onderneming;

EVOA

- a. Bijlage VII/art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door 4 ondernemingen;
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door 1 onderneming;
- c. Bijlage VII documenten van A naar B en van B naar C, terwijl rechtstreeks van A naar C wordt geleverd, zodat op het eerste bijlage VII document de eindbestemming ontbreekt, door 1 onderneming;
- d. Grensoverschrijdende overbrenging van stoffen die vallen onder de erkenningseisen van Verordening EG nr. 1774/2002, waarbij toch Bijlage VII documenten aanwezig zijn, die zouden duiden op afvalstoffen (geen overtreding, wel verwarrend);

Overige zaken

- a. Gebruik van onjuiste euralcodes, door 2 ondernemingen;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij 3 ondernemingen;
- c. Gums, soapstock, droezen, vet-/olieresten en bezinksels uit opslagtanks worden aan covergisters afgezet als 'waterig lecithine oliemengsel'; de feitelijke samenstelling van deze stoffen is moeilijk vast te stellen, bij 2 ondernemingen.

Antwoord op de bij de doelstelling gestelde vragen

De hierboven aangehaalde resultaten leveren de volgende antwoorden op bij de in de doelstelling van dit project gestelde vragen:

1. Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van URM en wat is het risico van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet in die bijlage staan;

Antwoord op vraag 1:

- 1 onderneming levert jaarlijks 17.500 ton nat vergistingsmateriaal (ca. 50% van hun productie), bestaande uit uitgedroogde supermarktproducten, gft-afval en swill aan covergisters in Duitsland. Gft-afval en swill (= keukenafval en etensresten) staan niet in bijlage Aa van URM.

Het andere deel (gft-afval en swill) wordt droog vergist en vervolgens gecomposteerd. Dit materiaal wordt voor 100% als compost afgezet naar de landbouw in Nederland.

- 1 onderneming levert een mengsel van uitgedroogde voedingsmiddelen, keukenafval, etensresten en mogelijk andere afvalstoffen onder 2

verschillende namen/aanduidingen, namelijk 'supermarktmix' en 'plantaardige resten, code II' aan 2 covergisters in Nederland. Keukenafval en etensresten staan niet in bijlage Aa van URM;

- 1 onderneming levert een overblijfsel van droezen, bezinksels en restvetten, als 'emulsie van water en vetten' aan covergisters in Nederland. Het is afhankelijk van de herkomst en het proces waaruit deze reststoffen zijn vrijgekomen of deze in de bijlage Aa van URM staan.

- 1 onderneming levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de bijlage Aa van URM, aan Nederlandse covergisters;

- 1 onderneming levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Gebruikte benamingen zijn: voedingsmix 25/60/40 suikerwater, supermarktmix, verpakte snacks, cat. 3 klein verpakt, div. levensmiddelen, glycerine, uitgepakte levensmiddelen, glycerine 2. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa van URM niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd;

- 2 ondernemingen leveren 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Benamingen die in de administratie zijn aangetroffen zijn: vetslib, flotatieslib, ULL, plant. emulsie, vet en spijsolie (vloeibaar en vast). Deze producten voldoen naar verwachting niet aan bijlage Aa van URM. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd.

- 1 onderneming levert blijkens het onderzoek niet aan covergisters;

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan en die worden ingezet bij covergisters is, dat niet kan worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing van de betreffende afvalstoffen aan bijlage Aa kan daarover zekerheid worden verkregen. Deze toetsing is binnen het kader van dit project niet uitgevoerd.

2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?

Antwoord op vraag 2:

Gebleken is dat dit vaak (vastgesteld bij 3 van de geïnspecteerde ondernemingen) voorkomt, maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (uitzondering daarop is 1 onderneming, waar is vastgesteld dat dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's (vrachtbrieven) en handelsdocumenten behorende tot dezelfde vracht zijn vaak niet eensluidend (verschillende omschrijvingen van de lading). Bij 1 van de geïnspecteerde ondernemingen is vastgesteld dat standaard op een begeleidend schrijven staat vermeld: "1. Neutraal laden en lossen, tenzij uitdrukkelijk anders schriftelijk is vermeld", waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag.

Bij 1 onderneming werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de bijlage Aa van URM kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+", waarmee wordt beoogd dat deze wel

aan de bijlage Aa van URM voldoet.

3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?

Antwoord op vraag 3:

Dit komt zeer frequent voor (bij 4 van de geïnspecteerde ondernemingen), maar het bewijs daarvoor is zeer moeilijk te geven. Er is sprake van stoffen waar de ontvanger geld op toe krijgt en die hij vervolgens wegmengt in co-materiaal waar hij weer geld voor ontvangt. Het mes snijdt hier aan twee kanten.

Indien ondernemingen niet worden verplicht om een mengadministratie en een massabalans bij te houden is het vanwege de onmogelijkheid op controle dweilen met de kraan open. Als voorbeeld dat is geconstateerd: stedelijk afval komt binnen bij een inzamelaar en gaat er als categorie 3 materiaal (Verordening EG1774/2002) uit zonder enige bewerking. Ook is het mengen van slibben met uitgepakte voedingsmiddelen vastgesteld die vervolgens als categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002) worden afgezet.

4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken ondernemingen uit de keten op orde?

Antwoord op vraag 4:

Dit is overwegend niet het geval (vastgesteld bij 6 van de geïnspecteerde ondernemingen). In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie (overigens niet verplicht), worden niet de juiste transportbegeleidingsformulieren gebruikt en worden deze formulieren niet naar waarheid ingevuld. De administratie is bij de meeste bezochte ondernemingen niet volledig en inzichtelijk.

Vervolgtraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- a. Bij 2 ondernemingen zijn geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten van containers; schoonhouden van terrein enz.);
- b. Bij 4 ondernemingen volgt een hercontrole en vervolgonderzoek door de nVWA. Er is nog geen beslissing genomen over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- c. Bij 1 onderneming is besloten tot stopzetten (opleggen van verbod) van de afgifte van 'supermarktmix' aan 2 covergisters; er volgt een hercontrole door de nVWA;
- d. Bij 1 onderneming is een schriftelijke waarschuwing gegeven m.b.t. gebruikte handelsdocumenten door de nVWA;
- e. Bij 1 onderneming wordt een proces-verbaal opgemaakt of een schriftelijke waarschuwing gegeven voor de afzet van keukenafval en etensresten aan een bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- f. Bij 1 onderneming werd besloten tot stopzetten van de activiteiten (door het opleggen van een voorlopige maatregel in het kader van de Wet op de economische delicten (Wed)); een bestuursrechtelijk handhavingstraject is ingezet; mogelijk volgt ook strafrechtelijke aanpak door RMT van de politie;

- g. Overtredingen inzake de EVOA werden bij de helft van de geïnspecteerde ondernemingen vastgesteld. Deze worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.¹

¹ Bedrijven kunnen op meerdere onderwerpen scoren waardoor het totaal groter wordt dan 8

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de binnen het kader van dit project uitgevoerde inspecties worden de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan:

Conclusies

1. Slechts bij 2 handelaren of leveranciers van coproducten (25% van de geïnspecteerde ondernemingen) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen t.o.v. de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grote overtredingen;
2. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van URM voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners niet binnen de reikwijdte van dit onderzoekvallen;
3. De ernst van de vastgestelde resultaten bestaat in het niet kunnen uitsluiten dat afvalstoffen en gezondheidschadelijke stoffen in strijd met de geldende Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op of in de bodem worden gebracht (met risico's op bodem- respectievelijk grondwaterverontreiniging). Bovendien leidt de onduidelijkheid over de aard en samenstelling van de binnenkomende (afval)stromen bij covergisters tot potentiële externe veiligheids-risico's. Dit omdat er mogelijk stoffen worden geaccepteerd bij de covergister, die leiden tot onvoorziene risico's (bijvoorbeeld de aanwezigheid respectievelijk vorming van hoge concentraties aan zwavelwaterstof). Dit kan ook van invloed zijn op de ruimtelijke inpassing van dergelijke ondernemingen.
4. De Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geven onvoldoende mogelijkheden om bij met name de mengbedrijven af te kunnen dwingen dat een zodanige administratie gevoerd wordt dat hieruit de aard, de omvang en de samenstelling van de stroom rest- en afvalproducten die naar een covergister gaan, kan worden vastgesteld. Ook de milieuvergunningen bieden, op de wijze waarop deze nu door gemeenten en provincies worden opgesteld, geen aanknopingspunten om dergelijke noodzakelijke verplichtingen af te dwingen. Daarmee wordt het probleem, dat van veel stromen rest- en afvalproducten naar de covergisters niet met zekerheid kan worden vastgesteld of deze voldoen aan de bijlage Aa van URM, afgewenteld op de handhavers van de Meststoffenwet;
5. Er vinden niet of nauwelijks reguliere controles plaats op de gehele afvalketen van covergisting. De verschillende handhavingsdiensten zijn erg op hun eigen beleidsterrein gefocust en zoeken te weinig samenwerking. Ook binnen dit project was er sprake van uiteenlopende interpretaties van wet- en regelgeving en ontbrak het nogal eens aan daadkracht als er daadwerkelijk gehandhaafd moest worden;
6. Bij leveranciers en vervoerders van comateriaal bestaat veel onduidelijkheid over de voorschriften voor de afgifte en het vervoer van afvalstoffen als coproduct, o.a. welke vervoersdocumenten en euralcodes gehanteerd moeten worden. De handhaving wordt door de discussies hierover bemoeilijkt.

Aanbevelingen

1. Gemeenten en provincies (ieder binnen het kader van de eigen verantwoordelijkheid), intensiveer de handhaving bij de handelaren en

leveranciers van coproducten gericht op de bepalingen van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). VROM-Inspectie intensiever de handhaving in het kader van EVOA en de VIHB-lijst, gericht op de overbrenging van afvalstoffen onder het mom van dierlijke bijproducten. Werk daarbij zoveel mogelijk samen met de nVWA;

2. Regel via de Wet milieubeheer, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en/of de milieuvergunningen dat inzamelaars, handelaren, bewerkers en leveranciers van rest- en afvalstoffen de verplichting krijgen tot het voeren van een administratie zodra er sprake is van het mengen van enkelvoudige rest- en afvalstoffen. Koppel daaraan de verplichting tot het bijhouden van een massabalans (aanbeveling voor de directie Duurzaam Produceren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincies);
3. Hoewel er gezien de ervaringen tijdens de uitvoering van dit project van wordt uitgegaan dat de meeste bezochte handelaren of leveranciers van coproducten goed op de hoogte zijn van de geldende nationale en internationale regels met betrekking tot covergisting en de transporten van dierlijke bijproducten en afvalstoffen, blijft het een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep (aanbeveling voor nVWA en VI met hun wederzijdse beleidsdirecties gezamenlijk);
4. Voer na het tot stand komen van een nieuwe/aangepaste bijlage Aa van URM of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgproject uit, waarbij het gedeelte van de keten van ontdoener, inzamelaar/ handelaar/bewerker/transporteur tot covergister wordt meegenomen. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten;
5. Neem initiatieven om de samenwerking tussen de bij de handhaving betrokken diensten verder te verbeteren en op elkaar af te stemmen. Zorg daarbij voor voorlichting en instructie naar de diverse handhavingdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van deze regelgeving (aanbeveling voor alle betrokken handhavingdiensten).
6. Zorg voor voorlichting en instructie over de Meststoffenwet en covergisting aan de afdelingen vergunningverlening en handhaving van gemeenten en provincies. Hierdoor kunnen signalen vanuit de VI en de nVWA op waarde geschat worden, waardoor de vergunningverlening beter afgestemd kan worden op de Meststoffenwet. Hiermee wordt bewerkstelligd dat er aan het begin van de keten effectief gehandhaafd kan worden en handhavingproblemen aan het einde van de keten beter beheersbaar blijven (voor nVWA en VI gezamenlijk).

Hoofdstuk 4 Bijlagen

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van covergisting:

- Algemene Inspectie Dienst (AID), nu nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit of nVWA: expertise bijlage Aa van URM, toezichthouder Meststoffenwet en Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002).
- VROM-Inspectie (VI): verantwoordelijk toezichthouder voor bepaalde niet-inrichting gebonden afvalzaken; de Europese verordening met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) en het verbod tot vervoeren, optreden als handelaar of bemiddelaar van gevaarlijke- of bedrijfsafvalstoffen zonder op de VIHB-lijst te staan vermeld (art. 10.55 Wm); expertise op het terrein van milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten.
- Provincies: bevoegd gezag voor de inrichtingen Wet milieubeheer; bepalingen omtrent de begeleidingsbrief (art. 10.44 Wm); het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm); expertise vergunningen.
- Gemeenten: bevoegd gezag voor de kleinere inrichtingen Wet milieubeheer; het storten van afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm); expertise vergunningen.
- politie: opsporing van milieudelicten.
- Agentschap NL: subsidievoorwaarden covergisting.
- VWA, nu nieuwe VWA of nVWA: toezichthouder Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002).

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Voor dit project is bij aantreffen van overtredingen de volgende aanpak vastgesteld:

Handhavers van het bevoegd gezag voor de inrichting (provincie of gemeente)

Indien tijdens de inspecties in het kader van dit project overtredingen worden geconstateerd die een relatie hebben met de inrichting (bijv. handelen in strijd met de verleende vergunning), dan zal de handhaver van het betrokken bevoegde gezag voor de inrichting handelen overeenkomstig het voor die provincie of die gemeente vastgestelde Handhavings Uitvoerings Programma (HUP);

Handhavers van de VROM-Inspectie (VI)

De VI richt zich binnen het kader van dit project op afvalstoffen gerelateerde zaken. Indien een overtreding wordt vastgesteld vallende onder de werkingssfeer van de

Wet milieubeheer, waarvoor de minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegde gezag is, wordt handhavend opgetreden. De handhaving kan bestaan uit strafrechtelijk optreden (opmaken van een proces-verbaal); al dan niet in combinatie met bestuursrechtelijk optreden (bestuursdwang of last onder dwangsom).

Handhavers van de Algemene Inspectiedienst/VWA (nVWA)

Indien vastgesteld wordt dat de handelaar producten levert die niet aan de eisen van de bijlage Aa van URM voldoen, zal gekeken worden of de producten op afzienbare termijn wel een toelating zouden krijgen. Zo ja dan wordt enkel vastgelegd welke vergisters het product ontvangen hebben. Zo niet dan zullen de vergisters als spin-off van het onderzoek bezocht worden. De ondernemers zullen in kennis gesteld worden van de overtreding en de gevolgen hiervan voor hun bedrijf. Indien niet toegelaten producten vergist worden betekent dit dat het digestaat niet meer als meststof aangemerkt kan worden, maar als afvalstof. De ondernemer zal dan een andere oplossing moeten zoeken voor de afvoer van het digestaat. De handhaving is strafrechtelijk in het kader van de Meststoffenwet. Daarnaast wordt het bevoegd gezag, gemeente of provincie, in kennis gesteld en deze bepalen mede hoe om te gaan met het digestaat, de inhoud van de vergister.

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Inleiding

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele covergisters en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van covergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

In november 2010 hebben de samenwerkende handhavingsdiensten, zoals deze in de rapportage waarvan deze bijlage deel uitmaakt staan beschreven, een gezamenlijk handhavingsproject uitgevoerd gericht op het begin van de keten. Dit deel van de keten bestaat uit de inzamelaars, opbulkers, bewerkers en leveranciers van coproducten.

Dit handhavingsproject voorzag, zoals in de rapportage is aangegeven, slechts deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM), de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek, het handhaven bij de covergisters op alle relevante onderwerpen (nog) niet goed mogelijk was.

Gelet op de aanbevelingen gedaan in het eerst genoemde rapport en de aanbevelingen gedaan in de huidige rapportage zal medio 2011 door de betrokken handhavingsdiensten een gezamenlijk actieprogramma worden opgesteld en uitgevoerd.

In deze bijlage 3 wordt aangegeven hoe zo'n actieprogramma er uit kan zien.

Betrokken bevoegde gezagen

Bij het proces van covergisting zijn meerdere bevoegde gezagen betrokken:

De **gemeente** is bevoegd gezag voor de milieuvergunning:

- voor het bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van dierlijke of overige organische meststoffen (cat. 7.1 van bijlage 1 van het BOR);
- het storten van afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm);

De **provincie** is bevoegd gezag:

1. indien er sprake is van het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar (categorie 7.4 van bijlage 1 van het BOR);
2. Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, voor de opslag en verwerking boven een bepaalde capaciteit (zie hierna)
3. indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) meer dan 1.000 m³ bedraagt en deze afvalstoffen afkomstig zijn van buiten de inrichting (categorie 28.4,a, 6^o van bijlage 1 van het BOR);
4. Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces (categorie 28,4,c,1^o van bijlage 1 van het BOR);
5. Voor de bepalingen omtrent de begeleidingsbrief (art. 10.44 Wm); het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm).;

Het ministerie van **Economische zaken, Landbouw en Innovatie** (EL&I). Bij het toepassen als meststof vallend onder de Meststoffenwet valt het digestaat dat ontstaat na vergisting met comaterialen die op de bijlage Aa van URM staan binnen het domein van EL&I, met als toezichthouder de **AID, nu nieuwe VWA (nVWA)**;

EL&I is samen met het ministerie van **Volksgesondheid Welzijn en Sport** opdrachtgever van de **Voedsel en Warenautoriteit** (VWA, nu nieuwe VWA). Bepaalde dierlijke bijproducten mogen behandeld worden in een erkende biogas -of composteerinstallatie. De erkenningseisen die aan deze bedrijven gesteld worden staan in artikel 15 en Bijlage VI, Hoofdstuk II van de Verordening (EG) Nr. 1774/2002. Ten aanzien van de verwerkingseisen is Bijlage VI van deze verordening aangepast door Verordening (EG) Nr. 208/2006.

Alle overige overtredingen/tekortkomingen (in de keten tot en met covergister en verwerken van digestaat als afvalstof) vallen onder de Wet milieubeheer c.q. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Betrokken toezichthouders/inspectiediensten

Zie bijlage 1 hiervoor.

Risicoanalyse

Programmatisch handhaven is informatiegestuurd handhaven. Een risicoanalyse is een eerste stap om door middel van de gegenereerde informatie en de waardering die daaraan wordt toegekend (prioritering) te komen tot handhaven met effect. Een risicoanalyse in een integraal toezichtplan heeft tot doel vast te stellen waar de risico's in de keten aanwezig zijn en vervolgens hoe daar het type en aard van interventies door de betrokken bevoegde gezagen op kunnen worden afgestemd.

Bij risico's wordt hierbij gedacht aan:

- milieuaspecten (afval, bodem, energie, (ext.-)veiligheid, geluid, lucht)
- fysieke (gezondheids-)veiligheid voor mens en dier
- kwaliteit (m.n. gevoel van veiligheid)
- financieel- economische schade (fraudegevoeligheid)
- bestuurlijk belang/imago

Dergelijke risicoaspecten kunnen worden gescoord op:

- brancheniveau (basis vergunning/expert judgement)
- inrichtingenniveau
- ketenniveau

In het actieprogramma wordt gekozen voor een aanpak op ketenniveau, waarbij de doorwerking van risico's als gevolg van de activiteiten van alle actoren in de hele keten nadrukkelijk de aandacht heeft.

Bij de geplande bedrijfsbezoeken (inrichtingenniveau) wordt getracht vast te stellen of de vastgestelde risico's in de hele (of een substantieel deel van de) branche voorkomen.

De volgende risico's worden benoemd in relatie tot co-vergisting

1. Onvoldoende zicht op de gehele keten
2. Onvoldoende zicht op aantal en kwaliteit van biovergisters
3. Onvoldoende zicht op en inzicht in de soort en kwaliteit van covergisting producten (dierlijke bijproducten).

De Vrom-Inspectie en de nieuwe VWA zullen zich samen met de andere genoemde handhavingdiensten, tijdens een voorgenomen inspectie binnen het kader van dit actieprogramma, richten op de gehele keten.

Risico's binnen de keten

Het is zoals gezegd van belang om zicht te hebben op alle activiteiten binnen de keten. Wat leveren de ontdoeners en wat gebeurt er vervolgens mee.

De samenstellende componenten van het bio-vergistingmateriaal moeten als zodanig herkenbaar/traceerbaar zijn om een oordeel te kunnen geven over het al dan niet genoemd zijn in de bijlage Aa van URM. Materiaal dat onherkenbaar/ontraceerbaar is weggemengd vormt mogelijk een gezondheidsrisico. Het is daarom van evident belang dat het vergistingmateriaal van ontdoener/producent tot inzet bij de covergister kan worden gevolgd.

Risico's in relatie tot dierlijke bijproducten

Dierlijke bijproducten zijn verdeeld in drie categorieën. Deze indeling is gebaseerd op het risico voor de volks- en diergezondheid. Per categorie is bepaald wat er met het dierlijke bijproduct mag gebeuren en welke bestemming het mag hebben. Zo kan een dierlijk bijproduct bijvoorbeeld worden vernietigd, omgezet tot brandstof of verwerkt tot diervoeder.

Risico's met betrekking tot het op- of in de bodem brengen van afvalstoffen

Het is mogelijk dat het covergistingsproces digestaat oplevert dat geen meststof is in de zin van de Meststoffenwet (zie bijlage Aa van URM). In dat geval valt het digestaat onder de afvalstoffenwetgeving en kan het niet op- of in de bodem gebracht worden omdat dit storten van afvalstoffen buiten de inrichting niet is toegestaan op grond van artikel 10.2 Wet milieubeheer.

Andere risico's

Naast risico's die ontstaan voor de gezondheid van mens en dier en risico's voor het milieu indien niet voldaan wordt aan de afvalstoffenwetgeving, kunnen de volgende risico's worden genoemd:

- risico's voor de luchtkwaliteit, door emissies van bio-vergisters naar de lucht
- risico's binnen het kader van (externe) veiligheid, door drukopbouw binnen de bio-vergistingsinstallaties

Kaders van de totale keten

De keten van covergisting bestaat globaal uit de (primaire) ontdoeners, de inzamelaars, opbulkers, be- en verwerkers, de producenten van de co-producten, de handelaren, de vergistingsbedrijven en de afnemers van de producten van de vergisting. Daarbij komen de transporteurs en eventuele extra tussenhandelaren. Het is vanzelfsprekend ook mogelijk dat meerdere rollen bij 1 bedrijf zijn geïntegreerd.

Kaders van de deelnemende inspectiediensten

Gemeenten

De gemeentelijke inspecteurs zullen zich beperken tot het inrichting gebonden toezicht van de kleinere vergisters, die zich veelal beperken tot het verwerken van binnen de inrichting ontstane meststoffen met daarbij covergistingsproducten van elders. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken door andere handhavingpartners wordt vooraf afgestemd met de betreffende gemeentelijke handhavingdienst.

Provincies

Zie gemeenten

De provinciale inspecteurs beperken zich tot toezicht en opsporing m.b.t. het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar;

Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, deze afkomstig zijn van buiten de inrichting en indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen meer dan 1.000 m³ bedraagt;

Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken wordt vooraf afgestemd met de betreffende provinciale handhavingdienst.

De provincies zullen tevens handhaven op het aanwezig zijn van een correct ingevulde begeleidingsbrief.

Algemene Inspectiedienst, nu nieuwe VWA (EL&I)

De controle is zowel gericht op de vergisters als op de ontdoeners en inzamelaars en dan meer specifiek op de samenstelling van de producten die naar vergisters gaan. Daarmee wordt vastgesteld welke vergisters een risico vormen voor de bepalingen bij- of krachtens de Meststoffenwet.

De inspecteurs van de AID/nieuwe VWA inspecteren de correcte toepassing van de Meststoffenwet, bij het toepassen van de producten van covergisting op- of in de bodem. Zij werken daarbij zover als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de betreffende inrichting(en). Tot aan het moment dat de

bijlage Aa van URM (positieve lijst) is vernieuwd/aangepast dan wel dat is onderzocht of er een andere systematiek is om te handhaven, zal deze dienst niet actief handhaven bij co-vergisters.

Vrom-Inspectie (VI)

De VI-inspecteurs richten zich op de bepalingen van de Wet milieubeheer die zich voornamelijk toespitsen op de overbrenging van afvalstoffen en die betrekking hebben op de EVOA en de VIHB-lijst.

Voedsel- en Warenautoriteit, nu nieuwe VWA

De inspecteurs van de VWA/nieuwe VWA controleren de erkenningsregeling covergisters en de zogenoemde positieve lijst. Zij werken daarbij zoveel als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de inrichting(en).

Reguliere politie

De reguliere politie heeft in het kader van de opsporing een zelfstandige taak. Ook kan er voor gekozen worden om RMT's of IMT's van de politie vanaf het voortraject van het actieprogramma te betrekken bij opzet en uitvoering.

Werkwijze

De trekker van het actieprogramma/het te plannen vervolgproject (nVWA) bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet in gezamenlijkheid zijn gemaakt door de betrokken handhavingspartners (de helicopterview).

De bij dit project betrokken medewerkers van handhavingsdiensten zullen gezamenlijk in kleine teams optrekken en inspectiebezoeken afleggen bij vooraf te selecteren actoren in de gehele keten van coproducten.

De nVWA en de overige handhavingsdiensten zullen in gezamenlijkheid een aantal actoren in de keten (bedrijven) selecteren die **zonder** voorafgaande aankondiging worden bezocht.

De keuze van de te inspecteren bedrijven zal nader worden bepaald aan de hand van bij de inspectiediensten aanwezige kennis en een lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van het onderhavige project en van bezoeken aan covergisters.

De werkwijze zal nader worden vastgesteld.



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Afvalstoffen bij covergisting

Datum 16 februari 2011
Status Definitief

Colofon

Contactpersoon

[REDACTED]
T 010 2244444

M [REDACTED]

F 010 2244450

VROM-Inspectie

Directie Uitvoering

programma Bodem en Afval Nationaal

Weena 723 Rotterdam

Postbus 29036

3001 GA Rotterdam

Auteur

[REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	7
Hoofdstuk 2 Resultaten	8
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen.....	14
Conclusies.....	14
Aanbevelingen.....	14
Hoofdstuk 4 Bijlagen.....	16
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten.....	16
Bijlage 2 Sanctiestrategie	16
Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma	17

Managementsamenvatting

Covergisten is het vergisten van uitwerpselen van dieren (mest) samen met een ander organisch product, vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bij covergisting wordt biogas geproduceerd, dat in een warmtekrachtinstallatie wordt omgezet in warmte en elektriciteit.

In 2010 hebben de VROM-Inspectie (VI) en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) in samenwerking met de bevoegde gezagen voor de inrichtingen en de politie (zie bijlage 1) een handhavingproject m.b.t. covergisting uitgevoerd. Het project was gericht op naleving van de milieu- en de meststoffenregelgeving door inzamelaars/leveranciers van afval- en restproducten aan covergistingsinstallaties. De input van afval- en reststoffen in de covergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op of in de bodem wordt gebracht.

Voor dit project voerden de samenwerkende inspecties een steekproef uit bij 8 handelaren of leveranciers van coproducten. Slechts bij 2 van die bedrijven (25% van de geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd.

Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grotere overtredingen. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners (m.b.t. aard en samenstelling van de oorspronkelijke afvalstof) buiten de reikwijdte van dit project vallen.

De ernst van de vastgestelde resultaten bestaat in het niet kunnen uitsluiten dat afvalstoffen en gezondheidschadelijke stoffen in strijd met de geldende Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op of in de bodem worden gebracht.

De resultaten en conclusies leiden tot onder meer de volgende aanbevelingen:

1. Regel via de Wet milieubeheer en/of de milieuvergunningen dat inzamelaars, handelaren, bewerkers en leveranciers van rest- en afvalstoffen de verplichting krijgen tot het voeren van een administratie zodra er sprake is van het mengen van enkelvoudige rest- en afvalstoffen. Koppel daaraan de verplichting tot het bijhouden van een massabalans (aanbeveling voor de directie Duurzaam Produceren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincies);
2. de meeste van de bezochte handelaren of leveranciers van coproducten blijken goed op de hoogte te zijn van de geldende nationale en internationale regels. Het blijft echter een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep (aanbeveling voor nVWA en VI en hun gezamenlijke beleidsdirecties);
3. Voer na het tot stand komen van een nieuwe 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgproject uit. Richt je dan op het gedeelte van de keten van ontdoener, handelaar/bewerker tot covergister. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten.

Inleiding

Algemeen

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Covergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport geeft een beeld van de in Nederland operationele covergisters en gaat in op een aantal ongewenste situaties en calamiteiten.

Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van covergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

Deze rapportage geeft de resultaten weer van een gezamenlijk uitgevoerd onderzoek dat onder meer tot doel had om tot een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma te komen (zie het concept actieprogramma in bijlage 3 bij dit rapport).

De Meststoffenwet kent een limitatieve lijst van stoffen die als covergistingsmateriaal mogen worden ingezet in een vergister indien het digestaat als meststof toegepast kan worden. Digestaat dat ontstaat na vergisting met stoffen die niet op deze zogenoemde 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) voorkomen, is een afvalstof en kan niet als mest worden toegepast.

Omdat de bijlage Aa van URM medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek is besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers die producten afleveren aan vergistingsinstallaties en niet op de hele keten inclusief de vergisters.

Wat is covergisting?

Covergisten is het vergisten van uitwerpselen van dieren (mest) samen met een ander organisch product, vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bij covergisting wordt biogas geproduceerd, dat in een warmtekrachtinstallatie wordt omgezet in warmte en elektriciteit of dat (mogelijk over enige tijd) rechtstreeks wordt geleverd op het aardgasnet.

Voor vergistingsprocessen wordt in de meeste gevallen dunne mest (verpompbaar) afkomstig van varkens en/of runderen gebruikt. In het geval van covergisting worden daar organische reststromen aan toegevoegd die, afhankelijk van hun eigenschappen, de productie van biogas (sterk) doen toenemen.

Het digestaat, dat overblijft na een covergistingsproces, kan op het land worden uitgereden of verder worden bewerkt, gehygiëniseerd en dan als verwerkte mest worden geëxporteerd of gescheiden en verwerkt tot specifieke meststoffen.

Voorwaarde is wel dat er coproducten zijn gebruikt die op de bijlage Aa van URM staan.

Covergisting wordt op verschillende schaalgroottes toegepast. Het kan op boerderijniveau plaatsvinden waarbij bijvoorbeeld mest en organisch materiaal uit het eigen bedrijf wordt vergist. Het andere uiterste betreft grote centrale covergistingsinstallaties met verwerkingscapaciteiten van meer dan 100.000 m³/jaar.

Een tussenvorm ontstaat, wanneer een aantal boeren die in eikaars nabijheid zijn gevestigd, besluiten een gezamenlijke vergistinginstallatie op te richten. De schaalgrootte waarop de mestverwerking plaatsvindt, is van invloed op de regulering op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu.

Achtergrond en doel van dit project

De achtergrond en noodzaak van een integraal landelijk toezichtplan gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting is aanbevolen in de rapportage van de VROM-Inspectie "Covergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" van januari 2010.

Vastgesteld is dat meerdere bevoegde gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van covergisting (zie bijlage 1 bij dit rapport). Het lag daarom voor de hand dat gezamenlijk werd opgetrokken, waarmee tevens werd geprobeerd een impuls te geven aan de samenwerking en afstemming tussen de betrokken handhavers.

Multidisciplinaire handhavingsteams, bestaande uit medewerkers van verschillende diensten, hebben de inspecties uitgevoerd.

Met deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting wordt uitvoering gegeven aan een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma.

Dit actieprogramma richt zich op een deel van de keten rond covergisting. Dit deel van de keten bestaande uit inzamelaars en handelaren is van groot belang. De input van afval- en reststoffen in de covergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op- of in de bodem wordt gebracht.

Vanwege de beschikbare capaciteit bij de betrokken handhavingdiensten is er voor gekozen om het aantal inspecties te beperken tot 8 handelaren of leveranciers van coproducten.

In een later stadium zal, afhankelijk van de noodzaak en mogelijkheden, een ander deel van de keten of de gehele keten worden betrokken bij een handhavingproject, dat op basis van het actieprogramma (zie bijlage 3 bij dit rapport) zal worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel

Het doel van dit project is het verkrijgen van inzicht in het deel van de keten waarin inzamelaars, handelaars en leveranciers van covergistingsmaterialen zich bewegen. Daarnaast is het ook nadrukkelijk de bedoeling dat bij geconstateerde misstanden en overtredingen handhavend tegen deze actoren wordt opgetreden.

Er is naar antwoord gezocht op de volgende vragen:

- 1 Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** (daaronder begrepen, ingezameld, verwerkt, vermengd) aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) en wat is het risico van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet in die bijlage staan;
- 2 (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
- 3 (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
- 4 Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?

Hoofdstuk 2 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de 8, binnen het kader van dit project, uitgevoerde bedrijfsinspecties weergegeven. Met resultaten wordt hier bedoeld, zaken die negatief opvielen én in de meeste gevallen aan te merken zijn als een overtreding van de bepalingen van het bijbehorende voorschrift.

Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende onderwerpen:

- a. Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift
- b. Wet milieubeheer (Wm), hoofdstuk 10, afvalstoffen
- c. Meststoffenwet
- d. Regeling dierlijke bijproducten 2008
- e. Inrichting gebonden zaken
- f. Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)
- g. Overige zaken

Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift

Er is afhankelijk van nader onderzoek (naar de opzet) mogelijk sprake van overtreding van artikel 225 Sr bij de volgende hierna opgesomde zaken:

- a. Meststoffenwet, door 1 onderneming
- b. Dierlijke bijproducten, door 2 ondernemingen

Wet milieubeheer, hoofdstuk 10, afvalstoffen

- a. Geen gebruik van begeleidingsdocumenten bij transport van afvalstoffen, door 1 onderneming;

Meststoffenwet

- a. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet in de bijlage Aa van URM staan vermeld, door 1 onderneming;
- b. Leveren van productieresten en productieafval uit de levensmiddelenindustrie aan covergisters (niet bezocht in het kader van dit project), terwijl op het transportdocument wordt vermeld dat het om een voedingsmix (uitgepakte levensmiddelen) zou gaan, door 1 onderneming;
- c. Vaste stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan worden onder een benaming afgezet die doet vermoeden dat het toegestane coproducten zijn. De leverancier van het coproduct levert zowel toegestane producten (bijlage Aa van URM) als niet toegestane producten onder dezelfde productnaam zoals bijvoorbeeld vloeibare 'energiemix +', door 1 onderneming;
- d. Afvoer van mengsels, waaronder zuiveringsslib, bleekarde en etensresten, onder de naam 'supermarktmix' richting vergister. Euralcode 02.03.99, wordt omgekat naar 'plantaardige resten' en staat als zodanig op het afvalbegeleidingsdocument (er worden geen handelsdocumenten opgemaakt). Dit mengsel komt niet voor in bijlage Aa van URM waardoor gebruik als coproduct in een covergister niet is toegestaan. Toch vindt afvoer naar covergisters plaats, door 1 onderneming;
- e. Verhandelen van glycerine als zijnde een stof die voldoet aan bijlage Aa van URM, terwijl deze zeer waarschijnlijk niet daaraan voldoet (nader onderzoek in de keten volgt), door 1 onderneming;

Regeling dierlijke bijproducten 2008

- a. Opslagsilo's of bakken niet gekenmerkt als opslag van categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002, bijlage II, hoofdstuk I, lid 1a), door 3 ondernemingen;
- b. Gebruik van meerdere silo's voor opslag van categorie 3 materiaal binnen de inrichting, door 1 onderneming;
- c. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt in de buitenlucht, door 1 onderneming;
- d. Opdracht tot 'neutraal leveren' waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag, door 1 onderneming;
- e. Aanzienlijke afwijkingen van vermelde gewichten op documenten (meest extreem ca. 400%), bij meerdere geïnspecteerde ondernemingen;
- f. Leveren direct aan de eindbestemming terwijl op documenten een tussenafleveradres wordt genoemd, door 2 ondernemingen;
- g. Vergisters (niet bezocht in het kader van dit project) kunnen in de problemen komen doordat zij bijvoorbeeld categorie 3 materiaal geleverd krijgen terwijl zij geen pasteurisatiestap hebben, of doordat zij materiaal ontvangen onder een verkeerde/valse/omgekatte naam, door 1 onderneming;
- h. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door 3 bedrijven;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door 4 ondernemingen;
 - in aantal gevallen onmogelijk een koppeling te maken tussen nummers, gewichten en documenten en tussen goederen en financiële administratie;
- i. Handelsdocumenten betrekking hebbend op een bepaald transport terwijl ook een afvalbegeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij 2 ondernemingen;
- j. Niet bijhouden van een mengadministratie (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij 3 ondernemingen;
Bij 1 onderneming werd eveneens geen mengadministratie bijgehouden, maar is wel bekend welke stoffen zich per tank in de tanks van het tankenpark bevinden;
- k. Bij grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten werd niet het voorgeschreven model voor het handelsdocument gebruikt, door 1 onderneming;
- l. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's (vrachtbrieven), bij 1 onderneming.

Inrichtinggebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij 1 onderneming;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij 2 ondernemingen;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij 1 onderneming ;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren, door 1 bedrijf (er loopt ter zake een handhavingstraject door de provincie);
 - ontvangen van swill, door 1 onderneming; een gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;

- c. Ontbreken van vloeistofdichte vloeren, bij 1 onderneming;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door 1 onderneming;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door 2 ondernemingen;
- f. Niet melden van de afgifte van afvalstoffen aan het LMA (Amice registratiesysteem), door 1 onderneming;
- g. Storten van steekvast zuiveringsslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door 1 onderneming;
- h. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekarde om bij keukenmix te storten, bij 1 onderneming;

EVOA

- a. Bijlage VII/art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door 4 ondernemingen;
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door 1 onderneming;
- c. Bijlage VII documenten van A naar B en van B naar C, terwijl rechtstreeks van A naar C wordt geleverd, zodat op het eerste bijlage VII document de eindbestemming ontbreekt, door 1 onderneming;
- d. Grensoverschrijdende overbrenging van stoffen die vallen onder de erkenningseisen van Verordening EG nr. 1774/2002, waarbij toch Bijlage VII documenten aanwezig zijn, die zouden duiden op afvalstoffen (geen overtreding, wel verwarrend);

Overige zaken

- a. Gebruik van onjuiste euralcodes, door 2 ondernemingen;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij 3 ondernemingen;
- c. Gums, soapstock, droezen, vet-/olieresten en bezinksels uit opslagtanks worden aan covergisters afgezet als 'waterig lecithine oliemengsel'; de feitelijke samenstelling van deze stoffen is moeilijk vast te stellen, bij 2 ondernemingen.

Antwoord op de bij de doelstelling gestelde vragen

De hierboven aangehaalde resultaten leveren de volgende antwoorden op bij de in de doelstelling van dit project gestelde vragen:

1. Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van URM en wat is het risico van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet in die bijlage staan;

Antwoord op vraag 1:

- 1 onderneming levert jaarlijks 17.500 ton nat vergistingsmateriaal (ca. 50% van hun productie), bestaande uit uitgepakte supermarktproducten, gft-afval en swill aan covergisters in Duitsland. Gft-afval en swill (= keukenafval en etensresten) staan niet in bijlage Aa van URM.

Het andere deel (gft-afval en swill) wordt droog vergist en vervolgens gecomposteerd. Dit materiaal wordt voor 100% als compost afgezet naar de landbouw in Nederland.

- 1 onderneming levert een mengsel van uitgepakte voedingsmiddelen, keukenafval, etensresten en mogelijk andere afvalstoffen onder 2

verschillende namen/aanduidingen, namelijk 'supermarktmix' en 'plantaardige resten, code II' aan 2 covergisters in Nederland. Keukenafval en etensresten staan niet in bijlage Aa van URM;

- 1 onderneming levert een overblijfsel van droezen, bezinksels en restvetten, als 'emulsie van water en vetten' aan covergisters in Nederland. Het is afhankelijk van de herkomst en het proces waaruit deze reststoffen zijn vrijgekomen of deze in de bijlage Aa van URM staan.

- 1 onderneming levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de bijlage Aa van URM, aan Nederlandse covergisters;

- 1 onderneming levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Gebruikte benamingen zijn: voedingsmix 25/60/40 suikerwater, supermarktmix, verpakte snacks, cat. 3 klein verpakt, div. levensmiddelen, glycerine, uitgepakte levensmiddelen, glycerine 2. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa van URM niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd;

- 2 ondernemingen leveren 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Benamingen die in de administratie zijn aangetroffen zijn: vetslib, flotatieslib, ULL, plant. emulsie, vet en spijsolie (vloeibaar en vast). Deze producten voldoen naar verwachting niet aan bijlage Aa van URM. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd.

- 1 onderneming levert blijkens het onderzoek niet aan covergisters;

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan en die worden ingezet bij covergisters is, dat niet kan worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing van de betreffende afvalstoffen aan bijlage Aa kan daarover zekerheid worden verkregen. Deze toetsing is binnen het kader van dit project niet uitgevoerd.

2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?

Antwoord op vraag 2:

Gebleken is dat dit vaak (vastgesteld bij 3 van de geïnspecteerde ondernemingen) voorkomt, maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (uitzondering daarop is 1 onderneming, waar is vastgesteld dat dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's (vrachtbrieven) en handelsdocumenten behorende tot dezelfde vracht zijn vaak niet eensluidend (verschillende omschrijvingen van de lading). Bij 1 van de geïnspecteerde ondernemingen is vastgesteld dat standaard op een begeleidend schrijven staat vermeld: "1. Neutraal laden en lossen, tenzij uitdrukkelijk anders schriftelijk is vermeld", waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag.

Bij 1 onderneming werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de bijlage Aa van URM kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+", waarmee wordt beoogd dat deze wel

aan de bijlage Aa van URM voldoet.

3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?

Antwoord op vraag 3:

Dit komt zeer frequent voor (bij 4 van de geïnspecteerde ondernemingen), maar het bewijs daarvoor is zeer moeilijk te geven. Er is sprake van stoffen waar de ontvanger geld op toe krijgt en die hij vervolgens wegmengt in co-materiaal waar hij weer geld voor ontvangt. Het mes snijdt hier aan twee kanten.

Indien ondernemingen niet worden verplicht om een mengadministratie en een massabalans bij te houden is het vanwege de onmogelijkheid op controle dweilen met de kraan open. Als voorbeeld dat is geconstateerd: stedelijk afval komt binnen bij een inzamelaar en gaat er als categorie 3 materiaal (Verordening EG1774/2002) uit zonder enige bewerking. Ook is het mengen van slibben met uitgepakte voedingsmiddelen vastgesteld die vervolgens als categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002) worden afgezet.

4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken ondernemingen uit de keten op orde?

Antwoord op vraag 4:

Dit is overwegend niet het geval (vastgesteld bij 6 van de geïnspecteerde ondernemingen). In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie (overigens niet verplicht), worden niet de juiste transportbegeleidingsformulieren gebruikt en worden deze formulieren niet naar waarheid ingevuld. De administratie is bij de meeste bezochte ondernemingen niet volledig en inzichtelijk.

Vervolgtraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- a. Bij 2 ondernemingen zijn geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten van containers; schoonhouden van terrein enz.);
- b. Bij 4 ondernemingen volgt een hercontrole en vervolgonderzoek door de nVWA. Er is nog geen beslissing genomen over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- c. Bij 1 onderneming is besloten tot stopzetten (opleggen van verbod) van de afgifte van 'supermarktmix' aan 2 covergisters; er volgt een hercontrole door de nVWA;
- d. Bij 1 onderneming is een schriftelijke waarschuwing gegeven m.b.t. gebruikte handelsdocumenten door de nVWA;
- e. Bij 1 onderneming wordt een proces-verbaal opgemaakt of een schriftelijke waarschuwing gegeven voor de afzet van keukenafval en etenresten aan een bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- f. Bij 1 onderneming werd besloten tot stopzetten van de activiteiten (door het opleggen van een voorlopige maatregel in het kader van de Wet op de economische delicten (Wed)); een bestuursrechtelijk handhavingstraject is ingezet; mogelijk volgt ook strafrechtelijke aanpak door RMT van de politie;

- g. Overtredingen inzake de EVOA werden bij de helft van de geïnspecteerde ondernemingen vastgesteld. Deze worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.¹

¹ Bedrijven kunnen op meerdere onderwerpen scoren waardoor het totaal groter wordt dan 8

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de binnen het kader van dit project uitgevoerde inspecties worden de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan:

Conclusies

1. Slechts bij 2 handelaren of leveranciers van coproducten (25% van de geïnspecteerde ondernemingen) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen t.o.v. de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grote overtredingen;
2. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van URM voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ondoeners niet binnen de reikwijdte van dit onderzoekvallen;
3. De Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geven onvoldoende mogelijkheden om bij met name de mengbedrijven af te kunnen dwingen dat een zodanige administratie gevoerd wordt dat hieruit de aard, de omvang en de samenstelling van de stroom rest- en afvalproducten die naar een covergister gaan, kan worden vastgesteld. Ook de milieuvergunningen bieden, op de wijze waarop deze nu door gemeenten en provincies worden opgesteld, geen aanknopingspunten om dergelijke noodzakelijke verplichtingen af te dwingen. Daarmee wordt het probleem, dat van veel stromen rest- en afvalproducten naar de covergisters niet met zekerheid kan worden vastgesteld of deze voldoen aan de bijlage Aa van URM, afgewenteld op de handhavers van de Meststoffenwet;
4. Er vinden niet of nauwelijks reguliere controles plaats op de gehele afvalketen van covergisting. De verschillende handhavingsdiensten zijn erg op hun eigen beleidsterrein gefocust en zoeken te weinig samenwerking. Ook binnen dit project was er sprake van uiteenlopende interpretaties van wet- en regelgeving en ontbrak het nogal eens aan daadkracht als er daadwerkelijk gehandhaafd moest worden;
5. Bij leveranciers en vervoerders van comateriaal bestaat veel onduidelijkheid over de voorschriften voor de afgifte en het vervoer van afvalstoffen als coproduct, o.a. welke vervoersdocumenten en euralcodes gehanteerd moeten worden. De handhaving wordt door de discussies hierover bemoeilijkt.

Aanbevelingen

1. Gemeenten en provincies (ieder binnen het kader van de eigen verantwoordelijkheid), intensiveer de handhaving bij de handelaren en leveranciers van coproducten gericht op de bepalingen van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). VROM-Inspectie intensiveer de handhaving in het kader van EVOA en de VIHB-lijst, gericht op de overbrenging van afvalstoffen onder het mom van dierlijke bijproducten. Werk daarbij zoveel mogelijk samen met de nVWA;
2. Regel via de Wet milieubeheer, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en/of de milieuvergunningen dat inzamelaars, handelaren, bewerkers en leveranciers van rest- en afvalstoffen de verplichting krijgen tot het voeren van een administratie zodra er sprake is van het mengen van enkelvoudige rest- en afvalstoffen. Koppel daaraan de verplichting tot het

bijhouden van een massabalans (aanbeveling voor de directie Duurzaam Produceren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincies);

3. Hoewel er gezien de ervaringen tijdens de uitvoering van dit project van wordt uitgegaan dat de meeste bezochte handelaren of leveranciers van coproducten goed op de hoogte zijn van de geldende nationale en internationale regels met betrekking tot covergisting en de transporten van dierlijke bijproducten en afvalstoffen, blijft het een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep (aanbeveling voor nVWA en VI met hun wederzijdse beleidsdirecties gezamenlijk);
4. Voer na het tot stand komen van een nieuwe/aangepaste bijlage Aa van URM of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgproject uit, waarbij het gedeelte van de keten van ontdoener, inzamelaar/ handelaar/bewerker/transporteur tot covergister wordt meegenomen. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten;
5. Neem initiatieven om de samenwerking tussen de bij de handhaving betrokken diensten verder te verbeteren en op elkaar af te stemmen. Zorg daarbij voor voorlichting en instructie naar de diverse handhavingdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van deze regelgeving (aanbeveling voor alle betrokken handhavingdiensten).
6. Zorg voor voorlichting en instructie over de Meststoffenwet en covergisting aan de afdelingen vergunningverlening en handhaving van gemeenten en provincies. Hierdoor kunnen signalen vanuit de VI en de nVWA op waarde geschat worden, waardoor de vergunningverlening beter afgestemd kan worden op de Meststoffenwet. Hiermee wordt bewerkstelligd dat er aan het begin van de keten effectief gehandhaafd kan worden en handhavingproblemen aan het einde van de keten beter beheersbaar blijven (voor nVWA en VI gezamenlijk).

Hoofdstuk 4 Bijlagen

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van covergisting:

- Algemene Inspectie Dienst (AID), nu nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit of nVWA: expertise bijlage Aa van URM, toezichthouder Meststoffenwet en Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002).
- VROM-Inspectie (VI): verantwoordelijk toezichthouder voor bepaalde niet-inrichting gebonden afvalzaken; de Europese verordening met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) en het verbod tot vervoeren, optreden als handelaar of bemiddelaar van gevaarlijke- of bedrijfsafvalstoffen zonder op de VIHB-lijst te staan vermeld (art. 10.55 Wm); expertise op het terrein van milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten.
- Provincies: bevoegd gezag voor de inrichtingen Wet milieubeheer; bepalingen omtrent de begeleidingsbrief (art. 10.44 Wm); het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm); expertise vergunningen.
- Gemeenten: bevoegd gezag voor de kleinere inrichtingen Wet milieubeheer; het storten van afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm); expertise vergunningen.
- politie: opsporing van milieudelicten.
- Agentschap NL: subsidievoorwaarden covergisting.
- VWA, nu nieuwe VWA of nVWA: toezichthouder Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002).

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Voor dit project is bij aantreffen van overtredingen de volgende aanpak vastgesteld:

Handhavers van het bevoegd gezag voor de inrichting (provincie of gemeente)

Indien tijdens de inspecties in het kader van dit project overtredingen worden geconstateerd die een relatie hebben met de inrichting (bijv. handelen in strijd met de verleende vergunning), dan zal de handhaver van het betrokken bevoegde gezag voor de inrichting handelen overeenkomstig het voor die provincie of die gemeente vastgestelde Handhaving Uitvoerings Programma (HUP);

Handhavers van de VROM-Inspectie (VI)

De VI richt zich binnen het kader van dit project op afvalstoffen gerelateerde zaken. Indien een overtreding wordt vastgesteld vallende onder de werkingssfeer van de

Wet milieubeheer, waarvoor de minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegde gezag is, wordt handhavend opgetreden. De handhaving kan bestaan uit strafrechtelijk optreden (opmaken van een proces-verbaal); al dan niet in combinatie met bestuursrechtelijk optreden (bestuursdwang of last onder dwangsom).

Handhavers van de Algemene Inspectiedienst/VWA (nVWA)

Indien vastgesteld wordt dat de handelaar producten levert die niet aan de eisen van de bijlage Aa van URM voldoen, zal gekeken worden of de producten op afzienbare termijn wel een toelating zouden krijgen. Zo ja dan wordt enkel vastgelegd welke vergisters het product ontvangen hebben. Zo niet dan zullen de vergisters als spin-off van het onderzoek bezocht worden. De ondernemers zullen in kennis gesteld worden van de overtreding en de gevolgen hiervan voor hun bedrijf. Indien niet toegelaten producten vergist worden betekent dit dat het digestaat niet meer als meststof aangemerkt kan worden, maar als afvalstof. De ondernemer zal dan een andere oplossing moeten zoeken voor de afvoer van het digestaat. De handhaving is strafrechtelijk in het kader van de Meststoffenwet. Daarnaast wordt het bevoegd gezag, gemeente of provincie, in kennis gesteld en deze bepalen mede hoe om te gaan met het digestaat, de inhoud van de vergister.

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Inleiding

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele covergisters en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van covergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

In november 2010 hebben de samenwerkende handhavingsdiensten, zoals deze in de rapportage waarvan deze bijlage deel uitmaakt staan beschreven, een gezamenlijk handhavingsproject uitgevoerd gericht op het begin van de keten. Dit deel van de keten bestaat uit de inzamelaars, opbulters, bewerkers en leveranciers van coproducten.

Dit handhavingsproject voorzag, zoals in de rapportage is aangegeven, slechts deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM), de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek, het handhaven bij de covergisters op alle relevante onderwerpen (nog) niet goed mogelijk was.

Gelet op de aanbevelingen gedaan in het eerst genoemde rapport en de aanbevelingen gedaan in de huidige rapportage zal medio 2011 door de betrokken handhavingsdiensten een gezamenlijk actieprogramma worden opgesteld en uitgevoerd.

In deze bijlage 3 wordt aangegeven hoe zo'n actieprogramma er uit kan zien.

Betrokken bevoegde gezagen

Bij het proces van covergisting zijn meerdere bevoegde gezagen betrokken:

De **gemeente** is bevoegd gezag voor de milieuvergunning:

- voor het bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van dierlijke of overige organische meststoffen (cat. 7.1 van bijlage 1 van het BOR);
- het storten van afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm);

De **provincie** is bevoegd gezag:

1. indien er sprake is van het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar (categorie 7.4 van bijlage 1 van het BOR);
2. Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, voor de opslag en verwerking boven een bepaalde capaciteit (zie hierna)
3. indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) meer dan 1.000 m³ bedraagt en deze afvalstoffen afkomstig zijn van buiten de inrichting (categorie 28.4,a, 6^o van bijlage 1 van het BOR);
4. Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces (categorie 28,4,c,1^o van bijlage 1 van het BOR);
5. Voor de bepalingen omtrent de begeleidingsbrief (art. 10.44 Wm); het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm).;

Het ministerie van **Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)**. Bij het toepassen als meststof vallend onder de Meststoffenwet valt het digestaat dat ontstaat na vergisting met comaterialen die op de bijlage Aa van URM staan binnen het domein van EL&I, met als toezichthouder de **AID, nu nieuwe VWA (nVWA)**;

EL&I is samen met het ministerie van **Volksgesondheid Welzijn en Sport** opdrachtgever van de **Voedsel en Warenautoriteit (VWA, nu nieuwe VWA)**. Bepaalde dierlijke bijproducten mogen behandeld worden in een erkende biogas -of composteerinstallatie. De erkenningseisen die aan deze bedrijven gesteld worden staan in artikel 15 en Bijlage VI, Hoofdstuk II van de Verordening (EG) Nr. 1774/2002. Ten aanzien van de verwerkingseisen is Bijlage VI van deze verordening aangepast door Verordening (EG) Nr. 208/2006.

Alle overige overtredingen/tekortkomingen (in de keten tot en met covergister en verwerken van digestaat als afvalstof) vallen onder de Wet milieubeheer c.q. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Betrokken toezichthouders/inspectiediensten

Zie bijlage 1 hiervoor.

Risicoanalyse

Programmatisch handhaven is informatiegestuurd handhaven. Een risicoanalyse is een eerste stap om door middel van de gegenereerde informatie en de waardering die daaraan wordt toegekend (prioritering) te komen tot handhaven met effect. Een risicoanalyse in een integraal toezichtplan heeft tot doel vast te stellen waar de risico's in de keten aanwezig zijn en vervolgens hoe daar het type en aard van interventies door de betrokken bevoegde gezagen op kunnen worden afgestemd.

Bij risico's wordt hierbij gedacht aan:

- milieuaspecten (afval, bodem, energie, (ext.-)veiligheid, geluid, lucht)
- fysieke (gezondheids-)veiligheid voor mens en dier
- kwaliteit (m.n. gevoel van veiligheid)
- financieel- economische schade (fraudegevoeligheid)
- bestuurlijk belang/imago

Dergelijke risicoaspecten kunnen worden gescoord op:

- brancheniveau (basis vergunning/expert judgement)
- inrichtingenniveau
- ketenniveau

In het actieprogramma wordt gekozen voor een aanpak op ketenniveau, waarbij de doorwerking van risico's als gevolg van de activiteiten van alle actoren in de hele keten nadrukkelijk de aandacht heeft.

Bij de geplande bedrijfsbezoeken (inrichtingenniveau) wordt getracht vast te stellen of de vastgestelde risico's in de hele (of een substantieel deel van de) branche voorkomen.

De volgende risico's worden benoemd in relatie tot co-vergisting

1. Onvoldoende zicht op de gehele keten
2. Onvoldoende zicht op aantal en kwaliteit van biovergisters
3. Onvoldoende zicht op en inzicht in de soort en kwaliteit van covergisting producten (dierlijke bijproducten).

De Vrom-Inspectie en de nieuwe VWA zullen zich samen met de andere genoemde handhavingsdiensten, tijdens een voorgenomen inspectie binnen het kader van dit actieprogramma, richten op de gehele keten.

Risico's binnen de keten

Het is zoals gezegd van belang om zicht te hebben op alle activiteiten binnen de keten. Wat leveren de ontdoeners en wat gebeurt er vervolgens mee.

De samenstellende componenten van het bio-vergistingmateriaal moeten als zodanig herkenbaar/traceerbaar zijn om een oordeel te kunnen geven over het al dan niet genoemd zijn in de bijlage Aa van URM. Materiaal dat onherkenbaar/ontraceerbaar is weggemengd vormt mogelijk een gezondheidsrisico. Het is daarom van evident belang dat het vergistingmateriaal van ontdoener/producent tot inzet bij de covergister kan worden gevolgd.

Risico's in relatie tot dierlijke bijproducten

Dierlijke bijproducten zijn verdeeld in drie categorieën. Deze indeling is gebaseerd op het risico voor de volks- en diergezondheid. Per categorie is bepaald wat er met het dierlijke bijproduct mag gebeuren en welke bestemming het mag hebben. Zo kan een dierlijk bijproduct bijvoorbeeld worden vernietigd, omgezet tot brandstof of verwerkt tot diervoeder.

Risico's met betrekking tot het op- of in de bodem brengen van afvalstoffen

Het is mogelijk dat het covergistingsproces digestaat oplevert dat geen meststof is in de zin van de Meststoffenwet (zie bijlage Aa van URM). In dat geval valt het digestaat onder de afvalstoffenwetgeving en kan het niet op- of in de bodem gebracht worden omdat dit storten van afvalstoffen buiten de inrichting niet is toegestaan op grond van artikel 10.2 Wet milieubeheer.

Andere risico's

Naast risico's die ontstaan voor de gezondheid van mens en dier en risico's voor het milieu indien niet voldaan wordt aan de afvalstoffenwetgeving, kunnen de volgende risico's worden genoemd:

- risico's voor de luchtkwaliteit, door emissies van bio-vergisters naar de lucht
- risico's binnen het kader van (externe) veiligheid, door drukopbouw binnen de bio-vergistingsinstallaties

Kaders van de totale keten

De keten van covergisting bestaat globaal uit de (primaire) ontdoeners, de inzamelaars, opbulkers, be- en verwerkers, de producenten van de co-producten, de handelaren, de vergistingsbedrijven en de afnemers van de producten van de vergisting. Daarbij komen de transporteurs en eventuele extra tussenhandelaren. Het is vanzelfsprekend ook mogelijk dat meerdere rollen bij 1 bedrijf zijn gepositioneerd.

Kaders van de deelnemende inspectiediensten

Gemeenten

De gemeentelijke inspecteurs zullen zich beperken tot het inrichting gebonden toezicht van de kleinere vergisters, die zich veelal beperken tot het verwerken van binnen de inrichting ontstane meststoffen met daarbij covergistingsproducten van elders. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken door andere handhavingpartners wordt vooraf afgestemd met de betreffende gemeentelijke handhavingdienst.

Provincies

Zie gemeenten

De provinciale inspecteurs beperken zich tot toezicht en opsporing m.b.t. het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar;

Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, deze afkomstig zijn van buiten de inrichting en indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen meer dan 1.000 m³ bedraagt;

Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken wordt vooraf afgestemd met de betreffende provinciale handhavingdienst.

De provincies zullen tevens handhaven op het aanwezig zijn van een correct ingevulde begeleidingsbrief.

Algemene Inspectiedienst, nu nieuwe VWA (EL&I)

De controle is zowel gericht op de vergisters als op de ontdoeners en inzamelaars en dan meer specifiek op de samenstelling van de producten die naar vergisters gaan. Daarmee wordt vastgesteld welke vergisters een risico vormen voor de bepalingen bij- of krachtens de Meststoffenwet.

De inspecteurs van de AID/nieuwe VWA inspecteren de correcte toepassing van de Meststoffenwet, bij het toepassen van de producten van covergisting op- of in de bodem. Zij werken daarbij zover als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de betreffende inrichting(en). Tot aan het moment dat de

bijlage Aa van URM (positieve lijst) is vernieuwd/aangepast dan wel dat is onderzocht of er een andere systematiek is om te handhaven, zal deze dienst niet actief handhaven bij co-vergisters.

Vrom-Inspectie (VI)

De VI-inspecteurs richten zich op de bepalingen van de Wet milieubeheer die zich voornamelijk toespitsen op de overbrenging van afvalstoffen en die betrekking hebben op de EVOA en de VIHB-lijst.

Voedsel- en Warenautoriteit, nu nieuwe VWA

De inspecteurs van de VWA/nieuwe VWA controleren de erkenningsregeling covergisters en de zogenoemde positieve lijst. Zij werken daarbij zoveel als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de inrichting(en).

Reguliere politie

De reguliere politie heeft in het kader van de opsporing een zelfstandige taak. Ook kan er voor gekozen worden om RMT's of IRT's van de politie vanaf het voortraject van het actieprogramma te betrekken bij opzet en uitvoering.

Werkwijze

De trekker van het actieprogramma/het te plannen vervolgproject (nVWA) bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet in gezamenlijkheid zijn gemaakt door de betrokken handhavingspartners (de helicopterview).

De bij dit project betrokken medewerkers van handhavingsdiensten zullen gezamenlijk in kleine teams optrekken en inspectiebezoeken afleggen bij vooraf te selecteren actoren in de gehele keten van coproducten.

De nVWA en de overige handhavingsdiensten zullen in gezamenlijkheid een aantal actoren in de keten (bedrijven) selecteren die **zonder** voorafgaande aankondiging worden bezocht.

De keuze van de te inspecteren bedrijven zal nader worden bepaald aan de hand van bij de inspectiediensten aanwezige kennis en een lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van het onderhavige project en van bezoeken aan covergisters.

De werkwijze zal nader worden vastgesteld.



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Afvalstoffen bij covergisting

Project van VI, nVWA, provincies, gemeenten en politie
Versie 08

Datum 16 februari 2011
Status Definitief

Colofon

Versie

08

Contactpersoon

[REDACTED]

T 010 2244444

M [REDACTED]

F 010 2244450

VROM-Inspectie

Directie Uitvoering

programma Bodem en Afval Nationaal

Weena 723 Rotterdam

Postbus 29036

3001 GA Rotterdam

Auteur

[REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	7
Hoofdstuk 2 Resultaten	8
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen.....	14
Conclusies.....	14
Aanbevelingen.....	14
Hoofdstuk 4 Bijlagen.....	16
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten.....	16
Bijlage 2 Sanctiestrategie	16
Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma	17

Managementsamenvatting

Covergisten is het vergisten van uitwerpselen van dieren (mest) samen met een ander organisch product, vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bij covergisting wordt biogas geproduceerd, dat in een warmtekrachtinstallatie wordt omgezet in warmte en elektriciteit.

In 2010 hebben de VROM-Inspectie (VI) en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) in samenwerking met de bevoegde gezagen voor de inrichtingen en de politie (zie bijlage 1) een handhavingproject m.b.t. covergisting uitgevoerd. Het project was gericht op naleving van de milieu- en de meststoffenregelgeving door inzamelaars/leveranciers van afval- en restproducten aan covergistingsinstallaties. De input van afval- en reststoffen in de covergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op of in de bodem wordt gebracht.

Voor dit project voerden de samenwerkende inspecties een steekproef uit bij 8 handelaren of leveranciers van coproducten. Slechts bij 2 van die bedrijven (25% van de geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd.

Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grotere overtredingen. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners (m.b.t. aard en samenstelling van de oorspronkelijke afvalstof) buiten de reikwijdte van dit project vallen.

De ernst van de vastgestelde resultaten bestaat in het niet kunnen uitsluiten dat afvalstoffen en gezondheidschadelijke stoffen in strijd met de geldende Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op of in de bodem worden gebracht.

De resultaten en conclusies leiden tot onder meer de volgende aanbevelingen:

1. Regel via de Wet milieubeheer en/of de milieuvergunningen dat inzamelaars, handelaren, bewerkers en leveranciers van rest- en afvalstoffen de verplichting krijgen tot het voeren van een administratie zodra er sprake is van het mengen van enkelvoudige rest- en afvalstoffen. Koppel daaraan de verplichting tot het bijhouden van een massabalans (aanbeveling voor de directie Duurzaam Produceren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincies);
2. de meeste van de bezochte handelaren of leveranciers van coproducten blijken goed op de hoogte te zijn van de geldende nationale en internationale regels. Het blijft echter een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep (aanbeveling voor nVWA en VI en hun gezamenlijke beleidsdirecties);
3. Voer na het tot stand komen van een nieuwe 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgproject uit. Richt je dan op het gedeelte van de keten van ontdoener, handelaar/bewerker tot covergister. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten.

Inleiding

Algemeen

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Covergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport geeft een beeld van de in Nederland operationele covergisters en gaat in op een aantal ongewenste situaties en calamiteiten.

Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van covergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

Deze rapportage geeft de resultaten weer van een gezamenlijk uitgevoerd onderzoek dat onder meer tot doel had om tot een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma te komen (zie het concept actieprogramma in bijlage 3 bij dit rapport).

De Meststoffenwet kent een limitatieve lijst van stoffen die als covergistingmateriaal mogen worden ingezet in een vergister indien het digestaat als meststof toegepast kan worden. Digestaat dat ontstaat na vergisting met stoffen die niet op deze zogenoemde 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) voorkomen, is een afvalstof en kan niet als mest worden toegepast.

Omdat de bijlage Aa van URM medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek is besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers die producten afleveren aan vergistingsinstallaties en niet op de hele keten inclusief de vergisters.

Wat is covergisting?

Covergisten is het vergisten van uitwerpselen van dieren (mest) samen met een ander organisch product, vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bij covergisting wordt biogas geproduceerd, dat in een warmtekrachtinstallatie wordt omgezet in warmte en elektriciteit of dat (mogelijk over enige tijd) rechtstreeks wordt geleverd op het aardgasnet.

Voor vergistingsprocessen wordt in de meeste gevallen dunne mest (verpompbaar) afkomstig van varkens en/of runderen gebruikt. In het geval van covergisting worden daar organische reststromen aan toegevoegd die, afhankelijk van hun eigenschappen, de productie van biogas (sterk) doen toenemen.

Het digestaat, dat overblijft na een covergistingproces, kan op het land worden uitgereden of verder worden bewerkt, gehygiëniseerd en dan als verwerkte mest worden geëxporteerd of gescheiden en verwerkt tot specifieke meststoffen.

Voorwaarde is wel dat er coproducten zijn gebruikt die op de bijlage Aa van URM staan.

Covergisting wordt op verschillende schaalgroottes toegepast. Het kan op boerderijniveau plaatsvinden waarbij bijvoorbeeld mest en organisch materiaal uit het eigen bedrijf wordt vergist. Het andere uiterste betreft grote centrale covergistinginstallaties met verwerkingscapaciteiten van meer dan 100.000 m³/jaar.

Een tussenvorm ontstaat, wanneer een aantal boeren die in eikaars nabijheid zijn gevestigd samen besluiten een gezamenlijke vergistinginstallatie op te richten. De schaalgrootte waarop de mestverwerking plaatsvindt, is van invloed op de regulering op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu.

Achtergrond en doel van dit project

De achtergrond en noodzaak van een integraal landelijk toezichtplan gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting is aanbevolen in de rapportage van de VROM-Inspectie "Covergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" van januari 2010.

Vastgesteld is dat meerdere bevoegde gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van covergisting (zie bijlage 1 bij dit rapport). Het lag daarom voor de hand dat gezamenlijk werd opgetrokken, waarmee tevens werd geprobeerd een impuls te geven aan de samenwerking en afstemming tussen de betrokken handhavers.

Multidisciplinaire handhavingsteams, bestaande uit medewerkers van verschillende diensten, hebben de inspecties uitgevoerd.

Met deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting wordt uitvoering gegeven aan een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma.

Dit actieprogramma richt zich op een deel van de keten rond covergisting. Dit deel van de keten bestaande uit inzamelaars en handelaren is van groot belang. De input van afval- en reststoffen in de covergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op- of in de bodem wordt gebracht.

Vanwege de beschikbare capaciteit bij de betrokken handhavingdiensten is er voor gekozen om het aantal inspecties te beperken tot 8 handelaren of leveranciers van coproducten.

In een later stadium zal, afhankelijk van de noodzaak en mogelijkheden, een ander deel van de keten of de gehele keten worden betrokken bij een handhavingproject, dat op basis van het actieprogramma (zie bijlage 3 bij dit rapport) zal worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel

Het doel van dit project is het verkrijgen van inzicht in het deel van de keten waarin inzamelaars, handelaars en leveranciers van covergistingmaterialen zich bewegen. Daarnaast is het ook nadrukkelijk de bedoeling dat bij geconstateerde misstanden en overtredingen handhavend tegen deze actoren wordt opgetreden.

Er is naar antwoord gezocht op de volgende vragen:

- 1 Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** (daaronder begrepen, ingezameld, verwerkt, vermengd) aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) en wat is het risico van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet in die bijlage staan;
- 2 (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
- 3 (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
- 4 Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?

Hoofdstuk 2 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de 8, binnen het kader van dit project, uitgevoerde bedrijfsinspecties weergegeven. Met resultaten wordt hier bedoeld, zaken die negatief opvielen en in de meeste gevallen aan te merken zijn als een overtreding van de bepalingen van het bijbehorende voorschrift.

Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende onderwerpen:

- a. Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift
- b. Wet milieubeheer (Wm), hoofdstuk 10, afvalstoffen
- c. Meststoffenwet
- d. Regeling dierlijke bijproducten 2008
- e. Inrichting gebonden zaken
- f. Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)
- g. Overige zaken

Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift

Er is afhankelijk van nader onderzoek (naar de opzet) mogelijk sprake van overtreding van artikel 225 Sr bij de volgende hierna opgesomde zaken:

- a. Meststoffenwet, door 1 onderneming
- b. Dierlijke bijproducten, door 2 ondernemingen

Wet milieubeheer, hoofdstuk 10, afvalstoffen

- a. Geen gebruik van begeleidingsdocumenten bij transport van afvalstoffen, door 1 onderneming;

Meststoffenwet

- a. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet in de bijlage Aa van URM staan vermeld, door 1 onderneming;
- b. Leveren van productieresten en productieafval uit de levensmiddelenindustrie aan covergisters (niet bezocht in het kader van dit project), terwijl op het transportdocument wordt vermeld dat het om een voedingsmix (uitgepakte levensmiddelen) zou gaan, door 1 onderneming;
- c. Vaste stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan worden onder een benaming afgezet die doet vermoeden dat het toegestane coproducten zijn. De leverancier van het coproduct levert zowel toegestane producten (bijlage Aa van URM) als niet toegestane producten onder dezelfde productnaam zoals bijvoorbeeld vloeibare 'energiemix +', door 1 onderneming;
- d. Afvoer van mengsels, waaronder zuiverings-slib, bleekarde en etensresten, onder de naam 'supermarktmix' richting vergister. Euralcode 02.03.99, wordt omgekat naar 'plantaardige resten' en staat als zodanig op het afval-begeleidingsdocument (er worden geen handelsdocumenten opgemaakt). Dit mengsel komt niet voor in bijlage Aa van URM waardoor gebruik als coproduct in een covergister niet is toegestaan. Toch vindt afvoer naar covergisters plaats, door 1 onderneming;
- e. Verhandelen van glycerine als zijnde een stof die voldoet aan bijlage Aa van URM, terwijl deze zeer waarschijnlijk niet daaraan voldoet (nader onderzoek in de keten volgt), door 1 onderneming;

Regeling dierlijke bijproducten 2008

- a. Opslagsilo's of bakken niet gekenmerkt als opslag van categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002, bijlage II, hoofdstuk I, lid 1a), door 3 ondernemingen;
- b. Gebruik van meerdere silo's voor opslag van categorie 3 materiaal binnen de inrichting, door 1 onderneming;
- c. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt in de buitenlucht, door 1 onderneming;
- d. Opdracht tot 'neutraal leveren' waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag, door 1 onderneming;
- e. Aanzienlijke afwijkingen van vermelde gewichten op documenten (meest extreem ca. 400%), bij meerdere geïnspecteerde ondernemingen;
- f. Leveren direct aan de eindbestemming terwijl op documenten een tussenafleveradres wordt genoemd, door 2 ondernemingen;
- g. Vergisters (niet bezocht in het kader van dit project) kunnen in de problemen komen doordat zij bijvoorbeeld categorie 3 materiaal geleverd krijgen terwijl zij geen pasteurisatiestap hebben, of doordat zij materiaal ontvangen onder een verkeerde/valse/omgekatte naam, door 1 onderneming;
- h. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door 3 bedrijven;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door 4 ondernemingen;
 - in aantal gevallen onmogelijk een koppeling te maken tussen nummers, gewichten en documenten en tussen goederen en financiële administratie;
- i. Handelsdocumenten betrekking hebbend op een bepaald transport terwijl ook een afvalbegeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij 2 ondernemingen;
- j. Niet bijhouden van een mengadministratie (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij 3 ondernemingen;
Bij 1 onderneming werd eveneens geen mengadministratie bijgehouden, maar is wel bekend welke stoffen zich per tank in de tanks van het tankenpark bevinden;
- k. Bij grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten werd niet het voorgeschreven model voor het handelsdocument gebruikt, door 1 onderneming;
- l. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's (vrachtbrieven), bij 1 onderneming.

Inrichtinggebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij 1 onderneming;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij 2 ondernemingen;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij 1 onderneming ;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren, door 1 bedrijf (er loopt ter zake een handhavingstraject door de provincie);
 - ontvangen van swill, door 1 onderneming; een gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;

- c. Ontbreken van vloeistofdichte vloeren, bij 1 onderneming;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door 1 onderneming;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door 2 ondernemingen;
- f. Niet melden van de afgifte van afvalstoffen aan het LMA (Amice registratiesysteem), door 1 onderneming;
- g. Storten van steekvast zuiveringsslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door 1 onderneming;
- h. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekarde om bij keukenmix te storten, bij 1 onderneming;

EVOA

- a. Bijlage VII/art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door 4 ondernemingen;
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door 1 onderneming;
- c. Bijlage VII documenten van A naar B en van B naar C, terwijl rechtstreeks van A naar C wordt geleverd, zodat op het eerste bijlage VII document de eindbestemming ontbreekt, door 1 onderneming;
- d. Grensoverschrijdende overbrenging van stoffen die vallen onder de erkenningseisen van Verordening EG nr. 1774/2002, waarbij toch Bijlage VII documenten aanwezig zijn, die zouden duiden op afvalstoffen (geen overtreding, wel verwarrend);

Overige zaken

- a. Gebruik van onjuiste euralcodes, door 2 ondernemingen;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij 3 ondernemingen;
- c. Gums, soapstock, droezen, vet-/olieresten en bezinksels uit opslagtanks worden aan covergisters afgezet als 'waterig lecithine oliemengsel'; de feitelijke samenstelling van deze stoffen is moeilijk vast te stellen, bij 2 ondernemingen.

Antwoord op de bij de doelstelling gestelde vragen

De hierboven aangehaalde resultaten leveren de volgende antwoorden op bij de in de doelstelling van dit project gestelde vragen:

1. Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van URM en wat is het risico van stoffen die worden/zijn behandeld en die niet in die bijlage staan;

Antwoord op vraag 1:

- 1 onderneming levert jaarlijks 17.500 ton nat vergistingsmateriaal (ca. 50% van hun productie), bestaande uit uitgepakte supermarktproducten, gft-afval en swill aan covergisters in Duitsland. Gft-afval en swill (= keukenafval en etensresten) staan niet in bijlage Aa van URM.

Het andere deel (gft-afval en swill) wordt droog vergist en vervolgens gecomposteerd. Dit materiaal wordt voor 100% als compost afgezet naar de landbouw in Nederland.

- 1 onderneming levert een mengsel van uitgepakte voedingsmiddelen, keukenafval, etensresten en mogelijk andere afvalstoffen onder 2

verschillende namen/aanduidingen, namelijk 'supermarktmix' en 'plantaardige resten, code II' aan 2 covergisters in Nederland. Keukenafval en etensresten staan niet in bijlage Aa van URM;

- 1 onderneming levert een overblijfsel van droezen, bezinksels en restvetten, als 'emulsie van water en vetten' aan covergisters in Nederland. Het is afhankelijk van de herkomst en het proces waaruit deze reststoffen zijn vrijgekomen of deze in de bijlage Aa van URM staan.

- 1 onderneming levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de bijlage Aa van URM, aan Nederlandse covergisters;

- 1 onderneming levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Gebruikte benamingen zijn: voedingsmix 25/60/40 suikerwater, supermarktmix, verpakte snacks, cat. 3 klein verpakt, div. levensmiddelen, glycerine, uitgepakte levensmiddelen, glycerine 2. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa van URM niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd;

- 2 ondernemingen leveren 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Benamingen die in de administratie zijn aangetroffen zijn: vetslib, flotatieslib, ULL, plant. emulsie, vet en spijsolie (vloeibaar en vast). Deze producten voldoen naar verwachting niet aan bijlage Aa van URM. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd.

- 1 onderneming levert blijkens het onderzoek niet aan covergisters;

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan en die worden ingezet bij covergisters is, dat niet kan worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing van de betreffende afvalstoffen aan bijlage Aa kan daarover zekerheid worden verkregen. Deze toetsing is binnen het kader van dit project niet uitgevoerd.

2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?

Antwoord op vraag 2:

Gebleken is dat dit vaak (vastgesteld bij 3 van de geïnspecteerde ondernemingen) voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (uitzondering daarop is 1 onderneming, waar is vastgesteld dat dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's (vrachtbrieven) en handelsdocumenten behorende tot dezelfde vracht zijn vaak niet eensluidend (verschillende omschrijvingen van de lading). Bij 1 van de geïnspecteerde ondernemingen is vastgesteld dat standaard op een begeleidend schrijven staat vermeld: "1. Neutraal laden en lossen, tenzij uitdrukkelijk anders schriftelijk is vermeld", waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag. Bij 1 onderneming werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de bijlage Aa van URM kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+", waarmee wordt beoogd dat deze wel

aan de bijlage Aa van URM voldoet.

3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?

Antwoord op vraag 3:

Dit komt zeer frequent voor (bij 4 van de geïnspecteerde ondernemingen), maar het bewijs daarvoor is zeer moeilijk te geven. Er is sprake van stoffen waar de ontvanger geld op toe krijgt en die hij vervolgens wegmengt in co-materiaal waar hij weer geld voor ontvangt. Het mes snijdt hier aan twee kanten.

Indien ondernemingen niet worden verplicht om een mengadministratie en een massabalans bij te houden is het vanwege de onmogelijkheid op controle dweilen met de kraan open. Als voorbeeld dat is geconstateerd: stedelijk afval komt binnen bij een inzamelaar en gaat er als categorie 3 materiaal (Verordening EG1774/2002) uit zonder enige bewerking. Ook is het mengen van slibben met uitgepakte voedingsmiddelen vastgesteld die vervolgens als categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002) worden afgezet.

4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken ondernemingen uit de keten op orde?

Antwoord op vraag 4:

Dit is overwegend niet het geval (vastgesteld bij 6 van de geïnspecteerde ondernemingen). In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie (overigens niet verplicht), worden niet de juiste transportbegeleidingsformulieren gebruikt en worden deze formulieren niet naar waarheid ingevuld. De administratie is bij de meeste bezochte ondernemingen niet volledig en inzichtelijk.

Vervolgtraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- a. Bij 2 ondernemingen zijn geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten van containers; schoonhouden van terrein enz.);
- b. Bij 4 ondernemingen volgt een hercontrole en vervolgonderzoek door de nVWA. Er is nog geen beslissing genomen over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- c. Bij 1 onderneming is besloten tot stopzetten (opleggen van verbod) van de afgifte van 'supermarktmix' aan 2 covergisters; er volgt een hercontrole door de nVWA;
- d. Bij 1 onderneming is een schriftelijke waarschuwing gegeven m.b.t. gebruikte handelsdocumenten door de nVWA;
- e. Bij 1 onderneming wordt een proces-verbaal opgemaakt of een schriftelijke waarschuwing gegeven voor de afzet van keukenafval en etensresten aan een bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- f. Bij 1 onderneming werd besloten tot stopzetten van de activiteiten (door het opleggen van een voorlopige maatregel in het kader van de Wet op de economische delicten (Wed)); een bestuursrechtelijk handhavingstraject is ingezet; mogelijk volgt ook strafrechtelijke aanpak door RMT van de politie;

- g. Overtredingen inzake de EVOA werden bij de helft van de geïnspecteerde ondernemingen vastgesteld. Deze worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.¹

¹ Bedrijven kunnen op meerdere onderwerpen scoren waardoor het totaal groter wordt dan 8

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de binnen het kader van dit project uitgevoerde inspecties worden de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan:

Conclusies

1. Slechts bij 2 handelaren of leveranciers van coproducten (25% van de geïnspecteerde ondernemingen) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen t.o.v. de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grote overtredingen;
2. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van URM voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ondoeners niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek vallen;
3. De Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geven onvoldoende mogelijkheden om bij met name de mengbedrijven af te kunnen dwingen dat een zodanige administratie gevoerd wordt dat hieruit de aard, de omvang en de samenstelling van de stroom rest- en afvalproducten die naar een covergister gaan, kan worden vastgesteld. Ook de milieuvergunningen bieden, op de wijze waarop deze nu door gemeenten en provincies worden opgesteld, geen aanknopingspunten om dergelijke noodzakelijke verplichtingen af te dwingen. Daarmee wordt het probleem, dat van veel stromen rest- en afvalproducten naar de covergisters niet met zekerheid kan worden vastgesteld of deze voldoen aan de bijlage Aa van URM, afgewenteld op de handhavers van de Meststoffenwet;
4. Er vinden niet of nauwelijks reguliere controles plaats op de gehele afvalketen van covergisting. De verschillende handhavingsdiensten zijn erg op hun eigen beleidsterrein gefocust en zoeken te weinig samenwerking. Ook binnen dit project was er sprake van uiteenlopende interpretaties van wet- en regelgeving en ontbrak het nogal eens aan daadkracht als er daadwerkelijk gehandhaafd moest worden;
5. Bij leveranciers en vervoerders van comateriaal bestaat veel onduidelijkheid over de voorschriften voor de afgifte en het vervoer van afvalstoffen als coproduct, o.a. welke vervoersdocumenten en euralcodes gehanteerd moeten worden. De handhaving wordt door de discussies hierover bemoeilijkt.

Aanbevelingen

1. Gemeenten en provincies (ieder binnen het kader van de eigen verantwoordelijkheid), intensiveer de handhaving bij de handelaren en leveranciers van coproducten gericht op de bepalingen van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). VROM-Inspectie intensiveer de handhaving in het kader van EVOA en de VIHB-lijst, gericht op de overbrenging van afvalstoffen onder het mom van dierlijke bijproducten. Werk daarbij zoveel mogelijk samen met de nVWA;
2. Regel via de Wet milieubeheer, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en/of de milieuvergunningen dat inzamelaars, handelaren, bewerkers en leveranciers van rest- en afvalstoffen de verplichting krijgen tot het voeren van een administratie zodra er sprake is van het mengen van enkelvoudige rest- en afvalstoffen. Koppel daaraan de verplichting tot het

bijhouden van een massabalans (aanbeveling voor de directie Duurzaam Produceren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincies);

3. Hoewel er gezien de ervaringen tijdens de uitvoering van dit project van wordt uitgegaan dat de meeste bezochte handelaren of leveranciers van coproducten goed op de hoogte zijn van de geldende nationale en internationale regels met betrekking tot covergisting en de transporten van dierlijke bijproducten en afvalstoffen, blijft het een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep (aanbeveling voor nVWA en VI met hun wederzijdse beleidsdirecties gezamenlijk);
4. Voer na het tot stand komen van een nieuwe/aangepaste bijlage Aa van URM of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgpriject uit, waarbij het gedeelte van de keten van ontdoener, inzamelaar/ handelaar/bewerker/transporteur tot covergister wordt meegenomen. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten;
5. Neem initiatieven om de samenwerking tussen de bij de handhaving betrokken diensten verder te verbeteren en op elkaar af te stemmen. Zorg daarbij voor voorlichting en instructie naar de diverse handhavingdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van deze regelgeving (aanbeveling voor alle betrokken handhavingdiensten).
6. Zorg voor voorlichting en instructie over de Meststoffenwet en covergisting aan de afdelingen vergunningverlening en handhaving van gemeenten en provincies. Hierdoor kunnen signalen vanuit de VI en de nVWA op waarde geschat worden, waardoor de vergunningverlening beter afgestemd kan worden op de Meststoffenwet. Hiermee wordt bewerkstelligd dat er aan het begin van de keten effectief gehandhaafd kan worden en handhavingproblemen aan het einde van de keten beter beheersbaar blijven (voor nVWA en VI gezamenlijk).

Hoofdstuk 4 Bijlagen

Bijlage 1 Betrokken handhavingsdiensten

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van covergisting:

- Algemene Inspectie Dienst (AID), nu nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit of nVWA: expertise bijlage Aa van URM, toezichthouder Meststoffenwet en Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002)
- VROM-Inspectie (VI): verantwoordelijk toezichthouder voor bepaalde niet-inrichting gebonden afvalzaken; de Europese verordening met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) en het verbod tot vervoeren, optreden als handelaar of bemiddelaar van gevaarlijke- of bedrijfsafvalstoffen zonder op de BIHV-lijst te staan vermeld (art. 10.55 Wm); expertise op het terrein van milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten
- Provincies: bevoegd gezag voor de inrichtingen Wet milieubeheer; bepalingen omtrent de begeleidingsbrief (art. 10.44 Wm); het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm); expertise vergunningen
- Gemeenten: bevoegd gezag voor de kleinere inrichtingen Wet milieubeheer; het storten van afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm); expertise vergunningen
- politie: opsporing van milieudelicten
- Agentschap NL: subsidievoorwaarden covergisting
- VWA, nu nieuwe VWA of nVWA: toezichthouder Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002)

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Voor dit project is bij aantreffen van overtredingen de volgende aanpak vastgesteld:

Handhavers van het bevoegd gezag voor de inrichting (provincie of gemeente)

Indien tijdens de inspecties in het kader van dit project overtredingen worden geconstateerd die een relatie hebben met de inrichting (bijv. handelen in strijd met de verleende vergunning), dan zal de handhaver van het betrokken bevoegde gezag voor de inrichting handelen overeenkomstig het voor die provincie of die gemeente vastgestelde Handhavings Uitvoerings Programma (HUP);

Handhavers van de VROM-Inspectie (VI)

De VI richt zich binnen het kader van dit project op afvalstoffen gerelateerde zaken. Indien een overtreding wordt vastgesteld vallende onder de werkingssfeer van de

Wet milieubeheer, waarvoor de minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegde gezag is, wordt handhavend opgetreden. De handhaving kan bestaan uit strafrechtelijk optreden (opmaken van een proces-verbaal); al dan niet in combinatie met bestuursrechtelijk optreden (bestuursdwang of last onder dwangsom).

Handhavers van de Algemene Inspectiedienst/VWA (nVWA)

Indien vastgesteld wordt dat de handelaar producten levert die niet aan de eisen van de bijlage Aa van URM voldoen, zal gekeken worden of de producten op afzienbare termijn wel een toelating zouden krijgen. Zo ja dan wordt enkel vastgelegd welke vergisters het product ontvangen hebben. Zo niet dan zullen de vergisters als spin-off van het onderzoek bezocht worden. De ondernemers zullen in kennis gesteld worden van de overtreding en de gevolgen hiervan voor hun bedrijf. Indien niet toegelaten producten vergist worden betekent dit dat het digestaat niet meer als meststof aangemerkt kan worden, maar als afvalstof. De ondernemer zal dan een andere oplossing moeten zoeken voor de afvoer van het digestaat. De handhaving is strafrechtelijk in het kader van de Meststoffenwet. Daarnaast wordt het bevoegd gezag, gemeente of provincie, in kennis gesteld en deze bepalen mede hoe om te gaan met het digestaat, de inhoud van de vergister.

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Inleiding

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele covergisters en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van covergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

In november 2010 hebben de samenwerkende handhavingsdiensten, zoals deze in de rapportage waarvan deze bijlage deel uitmaakt staan beschreven, een gezamenlijk handhavingsproject uitgevoerd gericht op het begin van de keten. Dit deel van de keten bestaat uit de inzamelaars, opbulters, bewerkers en leveranciers van coproducten.

Dit handhavingsproject voorzag, zoals in de rapportage is aangegeven, slechts deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM), de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek, het handhaven bij de covergisters op alle relevante onderwerpen (nog) niet goed mogelijk was.

Gelet op de aanbevelingen gedaan in het eerst genoemde rapport en de aanbevelingen gedaan in de huidige rapportage zal medio 2011 door de betrokken handhavingsdiensten een gezamenlijk actieprogramma worden opgesteld en uitgevoerd.

In deze bijlage 3 wordt aangegeven hoe zo'n actieprogramma er uit kan zien.

Betrokken bevoegde gezagen

Bij het proces van covergisting zijn meerdere bevoegde gezagen betrokken:

De **gemeente** is bevoegd gezag voor de milieuvergunning:

- voor het bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van dierlijke of overige organische meststoffen (cat. 7.1 van bijlage 1 van het BOR);
- het storten van afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm);

De **provincie** is bevoegd gezag:

1. indien er sprake is van het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar (categorie 7.4 van bijlage 1 van het BOR);
2. Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, voor de opslag en verwerking boven een bepaalde capaciteit (zie hierna)
3. indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) meer dan 1.000 m³ bedraagt en deze afvalstoffen afkomstig zijn van buiten de inrichting (categorie 28.4,a, 6^o van bijlage 1 van het BOR);
4. Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces (categorie 28,4,c,1^o van bijlage 1 van het BOR);
5. Voor de bepalingen omtrent de begeleidingsbrief (art. 10.44 Wm); het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen (art. 10.2 Wm); nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.54 Wm).;

Het ministerie van **Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)**. Bij het toepassen als meststof vallend onder de Meststoffenwet valt het digestaat dat ontstaat na vergisting met comaterialen die op de bijlage Aa van URM staan binnen het domein van EL&I, met als toezichthouder de **AID, nu nieuwe VWA (nVWA)**;

EL&I is samen met het ministerie van **Volksgezondheid Welzijn en Sport** opdrachtgever van de **Voedsel en Warenautoriteit (VWA, nu nieuwe VWA)**. Bepaalde dierlijke bijproducten mogen behandeld worden in een erkende biogas –of composteerinstallatie. De erkenningseisen die aan deze bedrijven gesteld worden staan in artikel 15 en Bijlage VI, Hoofdstuk II van de Verordening (EG) Nr. 1774/2002. Ten aanzien van de verwerkingseisen is Bijlage VI van deze verordening aangepast door Verordening (EG) Nr. 208/2006.

Alle overige overtredingen/tekortkomingen (in de keten tot en met covergister en verwerken van digestaat als afvalstof) vallen onder de Wet milieubeheer c.q. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het ministerie van **Infrastructuur en Milieu (I en M)** heeft een zogenoemde stelselverantwoordelijkheid.

Betrokken toezichthouders/inspectiediensten

Zie bijlage 1 hiervoor.

Risicoanalyse

Programmatisch handhaven is informatiegestuurd handhaven. Een risicoanalyse is een eerste stap om door middel van de gegenereerde informatie en de waardering die daaraan wordt toegekend (prioritering) te komen tot handhaven met effect. Een risicoanalyse in een integraal toezichtplan heeft tot doel vast te stellen waar de risico's in de keten aanwezig zijn en vervolgens hoe daar het type en aard van interventies door de betrokken bevoegde gezagen op kunnen worden afgestemd.

Bij risico's wordt hierbij gedacht aan:

- milieuaspecten (afval, bodem, energie, (ext.-)veiligheid, geluid, lucht)
- fysieke (gezondheids-)veiligheid voor mens en dier
- kwaliteit (m.n. gevoel van veiligheid)
- financieel- economische schade (fraudegevoeligheid)
- bestuurlijk belang/imago

Dergelijke risicoaspecten kunnen worden gescoord op:

- brancheniveau (basis vergunning/expert judgement)
- inrichtingenniveau
- ketenniveau

In het actieprogramma wordt gekozen voor een aanpak op ketenniveau, waarbij de doorwerking van risico's als gevolg van de activiteiten van alle actoren in de hele keten nadrukkelijk de aandacht heeft.

Bij de geplande bedrijfsbezoeken (inrichtingenniveau) wordt getracht vast te stellen of de vastgestelde risico's in de hele (of een substantieel deel van de) branche voorkomen.

De volgende risico's worden benoemd in relatie tot co-vergisting

1. Onvoldoende zicht op de gehele keten
2. Onvoldoende zicht op aantal en kwaliteit van biovergisters
3. Onvoldoende zicht op en inzicht in de soort en kwaliteit van covergisting producten (dierlijke bijproducten).

De Vrom-Inspectie en de nieuwe VWA zullen zich samen met de andere genoemde handhavingdiensten, tijdens een voorgenomen inspectie binnen het kader van dit actieprogramma, richten op de gehele keten.

Risico's binnen de keten

Het is zoals gezegd van belang om zicht te hebben op alle activiteiten binnen de keten. Wat leveren de ontdoeners en wat gebeurt er vervolgens mee.

De samenstellende componenten van het bio-vergistingmateriaal moeten als zodanig herkenbaar/traceerbaar zijn om een oordeel te kunnen geven over het al dan niet genoemd zijn in de bijlage Aa van URM. Materiaal dat onherkenbaar/ontraceerbaar is weggemengd vormt mogelijk een gezondheidsrisico. Het is daarom van evident belang dat het vergistingmateriaal van ontdoener/producent tot inzet bij de covergister kan worden gevolgd.

Risico's in relatie tot dierlijke bijproducten

Dierlijke bijproducten zijn verdeeld in drie categorieën. Deze indeling is gebaseerd op het risico voor de volks- en diergezondheid. Per categorie is bepaald wat er met het dierlijke bijproduct mag gebeuren en welke bestemming het mag hebben. Zo kan een dierlijk bijproduct bijvoorbeeld worden vernietigd, omgezet tot brandstof of verwerkt tot diervoeder.

Risico's met betrekking tot het op- of in de bodem brengen van afvalstoffen

Het is mogelijk dat het covergistingsproces digestaat oplevert dat geen meststof is in de zin van de Meststoffenwet (zie bijlage Aa van URM). In dat geval valt het digestaat onder de afvalstoffenwetgeving en kan het niet op- of in de bodem gebracht worden omdat dit storten van afvalstoffen buiten de inrichting niet is toegestaan op grond van artikel 10.2 Wet milieubeheer.

Andere risico's

Naast risico's die ontstaan voor de gezondheid van mens en dier en risico's voor het milieu indien niet voldaan wordt aan de afvalstoffenwetgeving, kunnen de volgende risico's worden genoemd:

- risico's voor de luchtkwaliteit, door emissies van bio-vergisters naar de lucht
- risico's binnen het kader van (externe) veiligheid, door drukopbouw binnen de bio-vergistingsinstallaties

Kaders van de totale keten

De keten van covergisting bestaat globaal uit de (primaire) ontdoeners, de inzamelaars, opbulkers, be- en verwerkers, de producenten van de co-producten, de handelaren, de vergistingsbedrijven en de afnemers van de producten van de vergisting. Daarbij komen de transporteurs en eventuele extra tussenhandelaren. Het is vanzelfsprekend ook mogelijk dat meerdere rollen bij 1 bedrijf zijn gepositioneerd.

Kaders van de deelnemende inspectiediensten Gemeenten

De gemeentelijke inspecteurs zullen zich beperken tot het inrichting gebonden toezicht van de kleinere vergisters, die zich veelal beperken tot het verwerken van binnen de inrichting ontstane meststoffen met daarbij covergistingsproducten van elders. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken door andere handhavingpartners wordt vooraf afgestemd met de betreffende gemeentelijke handhavingdienst.

Provincies

Zie gemeenten

De provinciale inspecteurs beperken zich tot toezicht en opsporing m.b.t. het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar;

Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, deze afkomstig zijn van buiten de inrichting en indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen meer dan 1.000 m³ bedraagt;

Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken wordt vooraf afgestemd met de betreffende provinciale handhavingdienst.

De provincies zullen tevens handhaven op het aanwezig zijn van een correct ingevulde begeleidingsbrief.

Algemene Inspectiedienst, nu nieuwe VWA (EL&I)

De controle is zowel gericht op de vergisters als op de ontdoeners en inzamelaars en dan meer specifiek op de samenstelling van de producten die naar vergisters gaan. Daarmee wordt vastgesteld welke vergisters een risico vormen voor de bepalingen bij- of krachtens de Meststoffenwet.

De inspecteurs van de AID/nieuwe VWA inspecteren de correcte toepassing van de Meststoffenwet, bij het toepassen van de producten van covergisting op- of in de bodem. Zij werken daarbij zover als mogelijk is samen met de inspectiedienst van

het bevoegd gezag voor de betreffende inrichting(en). Tot aan het moment dat de bijlage Aa van URM (positieve lijst) is vernieuwd/aangepast dan wel dat is onderzocht of er een andere systematiek is om te handhaven, zal deze dienst niet actief handhaven bij co-vergisters.

Vrom-Inspectie (VI)

De VI-inspecteurs richten zich op de bepalingen van de Wet milieubeheer die zich voornamelijk toespitsen op de overbrenging van afvalstoffen en die betrekking hebben op de EVOA en de VIHB-lijst.

Voedsel- en Warenautoriteit, nu nieuwe VWA

De inspecteurs van de VWA/nieuwe VWA controleren de erkenningsregeling covergisters en de zogenoemde positieve lijst. Zij werken daarbij zoveel als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de inrichting(en).

Reguliere politie

De reguliere politie heeft in het kader van de opsporing een zelfstandige taak. Ook kan er voor gekozen worden om RMT's of IRT's van de politie vanaf het voortraject van het actieprogramma te betrekken bij opzet en uitvoering.

Werkwijze

De trekker van het actieprogramma/het te plannen vervolgproject (nVWA) bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet in gezamenlijkheid zijn gemaakt door de betrokken handhavingspartners (de helicopterview).

De bij dit project betrokken medewerkers van handhavingsdiensten zullen gezamenlijk in kleine teams optrekken en inspectiebezoeken afleggen bij vooraf te selecteren actoren in de gehele keten van coproducten.

De nVWA en de overige handhavingsdiensten zullen in gezamenlijkheid een aantal actoren in de keten (bedrijven) selecteren die **zonder** voorafgaande aankondiging worden bezocht.

De keuze van de te inspecteren bedrijven zal nader worden bepaald aan de hand van bij de inspectiediensten aanwezige kennis en een lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van het onderhavige project en van bezoeken aan covergisters.

De werkwijze zal nader worden vastgesteld.



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Afvalstoffen bij covergisting

Project van VI, nVWA, provincies, gemeenten en politie
Versie 07

Datum 11 februari 2011
Status Definitief

Colofon

Versie

07

Contactpersoon

[REDACTED]

T 010 2244444

M [REDACTED]

F 010 2244450

VRM-Inspectie

Directie Uitvoering

programma Bodem en Afval Nationaal

Weena 723 Rotterdam

Postbus 29036

3001 GA Rotterdam

Auteur

[REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	7
Hoofdstuk 2 Resultaten	8
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen.....	14
Conclusies.....	14
Aanbevelingen.....	14
Hoofdstuk 4 Bijlagen.....	16
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten.....	16
Bijlage 2 Sanctiestrategie	16
Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma	17

Managementsamenvatting

In 2010 hebben de VROM-Inspectie (VI) en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) in samenwerking met de bevoegde gezagen voor de inrichtingen en de politie (zie bijlage 1) een handhavingproject uitgevoerd gericht op naleving van de milieu- en de meststoffenregelgeving door inzamelaars/leveranciers van afval- en restproducten aan covergistingsinstallaties. De input van afval- en reststoffen in de co-vergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op of in de bodem wordt gebracht.

Voor dit project voerden de samenwerkende inspecties een steekproef uit bij 8 handelaren of leveranciers van coproducten. Slechts bij 2 van die bedrijven (25% van de geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd.

Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grotere overtredingen. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners (m.b.t. aard en samenstelling van de oorspronkelijke afvalstof) buiten de reikwijdte van dit project vallen.

De ernst van de vastgestelde resultaten bestaat in het niet kunnen uitsluiten dat afvalstoffen en gezondheidschadelijke stoffen in strijd met de geldende Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op- of in de bodem worden gebracht.

De resultaten en conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

- Regel via de Wm en/of de milieuvergunningen dat inzamelaars, handelaren bewerkers en leveranciers van rest- en afvalstoffen de verplichting krijgen tot het voeren van een administratie zodra er sprake is van het mengen van enkelvoudige rest- en afvalstoffen. Koppel daaraan de verplichting tot het bijhouden van een massabalans (voor directie DP van IenM en de provincies);
- Ondanks dat er gezien de ervaringen tijdens de uitvoering van dit project van wordt uitgegaan dat de meeste bezochte handelaren of leveranciers van coproducten goed op de hoogte zijn van de geldende nationale en internationale regels, blijft het een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep (voor: nVWA en VI en hun gezamenlijke beleidsdirecties);
- Voer na het tot stand komen van een nieuwe 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgpriject uit. Richt je dan op het gedeelte van de keten van ontdoener, handelaar/bewerker tot co-vergister. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten.

Inleiding

Algemeen

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport geeft een beeld van de in Nederland operationele co-vergisters en gaat in op een aantal ongewenste situaties en calamiteiten.

Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van co-vergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

Deze rapportage geeft de resultaten weer van een gezamenlijk uitgevoerd onderzoek dat onder meer tot doel had om tot een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma te komen (zie het concept actieprogramma in bijlage 3 bij dit rapport).

De Meststoffenwet kent een limitatieve lijst van stoffen die als covergistingsmateriaal mogen worden ingezet in een vergister indien het digestaat als meststof toegepast kan worden. Digestaat dat ontstaat na vergisting met stoffen die niet op deze zogenoemde 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) voorkomen, is een afvalstof en kan niet als mest worden toegepast.

Omdat de bijlage Aa van URM medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek is besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers die producten afleveren aan vergistingsinstallaties en niet op de hele keten inclusief de vergisters.

Wat is covergisting?

Covergisting is het door vergisting van mest en coproducten produceren van biogas dat in een warmtekrachtinstallatie (WKK-installatie) wordt omgezet in warmte en elektriciteit of dat (mogelijk over enige tijd) rechtstreeks wordt geleverd op het aardgasnet.

Voor vergistingsprocessen wordt in de meeste gevallen dunne mest (verpompbaar) afkomstig van varkens en/of runderen gebruikt. In het geval van co-vergisting worden daar organische reststromen aan toegevoegd die, afhankelijk van hun eigenschappen, de productie van biogas (sterk) doen toenemen.

Het digestaat, dat overblijft na een covergistingsproces, kan op het land worden uitgereden of verder worden bewerkt, gehygiëniseerd en dan als verwerkte mest worden geëxporteerd of gescheiden en verwerkt tot specifieke meststoffen.

Voorwaarde is wel dat er co-producten zijn gebruikt die op de bijlage Aa van URM staan.

Covergisting wordt op verschillende schaalgroottes toegepast. Het kan op boerderijniveau plaatsvinden waarbij bijvoorbeeld mest en organisch materiaal uit het eigen bedrijf wordt vergist. Het andere uiterste betreft grote centrale co-vergistingsinstallaties met verwerkingscapaciteiten van meer dan 100.000 m³/jaar. Een tussenvorm ontstaat wanneer een aantal boeren die in eikaars nabijheid zijn gevestigd samen besluiten een gezamenlijke vergistingsinstallatie op te richten. De schaalgrootte waarop de mestverwerking plaatsvindt, is van invloed op de regulering op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu.

Achtergrond en doel van dit project

De **achtergrond** en noodzaak van een integraal landelijk toezichtplan gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting is aanbevolen in de rapportage van de VROM-Inspectie "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" van januari 2010.

Vastgesteld is dat meerdere bevoegde gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van co-vergisting (zie bijlage 1 bij dit rapport). Het lag daarom voor de hand dat gezamenlijk werd opgetrokken, waarmee tevens werd geprobeerd een impuls te geven aan de samenwerking en afstemming tussen de betrokken handhavers.

Multidisciplinaire handhavingteams, bestaande uit medewerkers van verschillende diensten hebben de inspecties uitgevoerd.

Met deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting wordt uitvoering gegeven aan een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma.

Dit actieprogramma richt zich op een deel van de keten rond covergisting. Dit deel van de keten bestaande uit inzamelaars en handelaren is van groot belang. De input van afval- en reststoffen in de co-vergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op- of in de bodem wordt gebracht.

Vanwege de beschikbare capaciteit bij de betrokken handhavingdiensten is er voor gekozen om het aantal inspecties te beperken tot 8 handelaren of leveranciers van coproducten.

In een later stadium zal, afhankelijk van de noodzaak en mogelijkheden, een ander deel van de keten of de gehele keten worden betrokken bij een handhavingproject, dat op basis van het actieprogramma (zie bijlage 3 bij dit rapport) zal worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel

Het doel van dit project is het verkrijgen van inzicht in het deel van de keten waarin inzamelaars, handelaars en leveranciers van covergistingsmaterialen zich bewegen. Daarnaast is het ook nadrukkelijk de bedoeling dat bij geconstateerde misstanden en overtredingen handhavend tegen deze actoren wordt opgetreden.

Er is naar antwoord gezocht op de volgende vragen:

- 1 Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** (daaronder begrepen, ingezameld, verwerkt, vermengd) aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) en wat is het risico van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet in die bijlage staan;
- 2 (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
- 3 (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
- 4 Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?

Hoofdstuk 2 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de 8, binnen het kader van dit project, uitgevoerde bedrijfsinspecties weergegeven. Met resultaten wordt hier bedoeld, zaken die negatief opvielen en in de meeste gevallen aan te merken zijn als een overtreding van de bepalingen van het bijbehorende voorschrift.

Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende onderwerpen:

- a. Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift
- b. Wet milieubeheer (Wm), hoofdstuk 10, afvalstoffen
- c. Meststoffenwet
- d. Regeling dierlijke bijproducten 2008
- e. Inrichting gebonden zaken
- f. Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)
- g. Overige zaken

Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift

Er is afhankelijk van nader onderzoek (naar de opzet) mogelijk sprake van overtreding van artikel 225 Sr bij de volgende hierna opgesomde zaken:

- a. Meststoffenwet, door 1 onderneming
- b. Dierlijke bijproducten, door 2 ondernemingen

Wet milieubeheer, hoofdstuk 10, afvalstoffen

- a. Geen gebruik van begeleidingsdocumenten bij transport van afvalstoffen, door 1 onderneming;

Meststoffenwet

- a. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet in de bijlage Aa van URM, door 1 onderneming;
- b. Leveren van productieresten en productieafval uit de levensmiddelen-industrie aan co-vergisters (niet bezocht in het kader van dit project), terwijl op het transportdocument wordt vermeld dat het om een voedingsmix (uitgepakte levensmiddelen) zou gaan, door 1 onderneming;
- c. Vaste stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan worden onder een benaming afgezet die doet vermoeden dat het toegestane coproducten zijn. De leverancier van het coproduct levert zowel toegestane producten (bijlage Aa van URM) als niet toegestane producten onder dezelfde productnaam zoals bijvoorbeeld vloeibare 'energiemix +', door 1 onderneming;
- d. Afvoer van mengsels, waaronder zuiverings-slib, bleekarde en etensresten, onder de naam 'supermarktmix' richting vergister. Euralcode 02.03.99, wordt omgekat naar 'plantaardige resten' en staat als zodanig op het afval-begeleidingsdocument (er worden geen handelsdocumenten opgemaakt). Dit mengsel komt niet voor in bijlage Aa van URM waardoor gebruik als co-product in een covergister niet is toegestaan. Toch vindt afvoer naar co-vergisters plaats, door 1 onderneming;
- e. Verhandelen van glycerine als zijnde een stof die voldoet aan bijlage Aa van URM, terwijl deze zeer waarschijnlijk niet daaraan voldoet (nader onderzoek in de keten volgt), door 1 onderneming;

Regeling dierlijke bijproducten 2008

- a. Opslagsilo's of bakken niet gekenmerkt als opslag van categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002, bijlage II, hoofdstuk I, lid 1a), door 3 ondernemingen;
- b. Gebruik van meerdere silo's voor opslag van categorie 3 materiaal binnen de inrichting, door 1 onderneming;
- c. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt in de buitenlucht, door 1 onderneming;
- d. Opdracht tot 'neutraal leveren' waarmee bedoeld wordt dat de ondoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag, door 1 onderneming;
- e. Aanzienlijke afwijkingen van vermelde gewichten op documenten (meest extreem ca. 400%), bij meerdere geïnspecteerde ondernemingen;
- f. Leveren direct aan de eindbestemming terwijl op documenten een tussenafleveradres wordt genoemd, door 2 ondernemingen;
- g. Vergisters (niet bezocht in het kader van dit project) kunnen in de problemen komen doordat zij bijvoorbeeld categorie 3 materiaal geleverd krijgen terwijl zij geen pasteurisatiestap hebben, of doordat zij materiaal ontvangen onder een verkeerde/valse/omgekatte naam, door 1 onderneming;
- h. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door 3 bedrijven;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door 4 ondernemingen;
 - in aantal gevallen onmogelijk een koppeling te maken tussen nummers, gewichten en documenten en tussen goederen en financiële administratie;
- i. Handelsdocumenten betrekking hebbend op een bepaald transport terwijl ook een afvalbegeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij 2 ondernemingen;
- j. Niet bijhouden van een mengadministratie (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij 3 ondernemingen;
Bij 1 onderneming werd eveneens geen mengadministratie bijgehouden, maar is wel bekend welke stoffen zich per tank in de tanks van het tankenpark bevinden;
- k. Bij grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten werd niet het voorgeschreven model voor het handelsdocument gebruikt, door 1 onderneming;
- l. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's (vrachtbrieven), bij 1 onderneming.

Inrichtinggebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij 1 onderneming;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij 2 ondernemingen;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij 1 onderneming ;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren, door 1 bedrijf (er loopt ter zake een handhavingstraject door de provincie);
 - ontvangen van swill, door 1 onderneming; een gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;

- c. Ontbreken van vloeiستofdichte vloeren, bij 1 onderneming;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door 1 onderneming;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door 2 ondernemingen;
- f. Niet melden van de afgifte van afvalstoffen aan het LMA (Amice registratiesysteem), door 1 onderneming;
- g. Storten van steekvast zuiveringsslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door 1 onderneming;
- h. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekarde om bij keukenmix te storten, bij 1 onderneming;

EVOA

- a. Bijlage VII/art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door 4 ondernemingen;
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door 1 onderneming;
- c. Bijlage VII documenten van A naar B en van B naar C, terwijl rechtstreeks van A naar C wordt geleverd, zodat op het eerste bijlage VII document de eindbestemming ontbreekt, door 1 onderneming;
- d. Grensoverschrijdende overbrenging van stoffen die vallen onder de erkenningseisen van Verordening EG nr. 1774/2002, waarbij toch Bijlage VII documenten aanwezig zijn, die zouden duiden op afvalstoffen (geen overtreding, wel verwarrend);

Overige zaken

- a. Gebruik van onjuiste euralcodes, door 2 ondernemingen;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij 3 ondernemingen;
- c. Gums, soapstock, droezen, vet-/olieresten en bezinksels uit opslagtanks worden aan covergisters afgezet als 'waterig lecithine oliemengsel'; de feitelijke samenstelling van deze stoffen is moeilijk vast te stellen, bij 2 ondernemingen.

Antwoord op de bij de doelstelling gestelde vragen

De hierboven aangehaalde resultaten leveren de volgende antwoorden op bij de in de doelstelling van dit project gestelde vragen:

1. Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van URM en wat is het risico van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet in die bijlage staan;

Antwoord op vraag 1:

- 1 onderneming levert jaarlijks 17.500 ton nat vergistingsmateriaal (ca. 50% van hun productie), bestaande uit uitgepakte supermarktproducten, gft-afval en swill aan covergisters in Duitsland. Gft-afval en swill (= keukenafval en etensresten) staan niet in bijlage Aa van URM.

Het andere deel (gft-afval en swill) wordt droog vergist en vervolgens gecomposteerd. Dit materiaal wordt voor 100% als compost afgezet naar de landbouw in Nederland.

- 1 onderneming levert een mengsel van uitgepakte voedingsmiddelen, keukenafval, etensresten en mogelijk andere afvalstoffen onder 2

verschillende namen/aanduidingen, namelijk 'supermarktmix' en 'plantaardige resten, code II' aan 2 covergisters in Nederland. Keukenafval en etensresten staan niet in bijlage Aa van URM;

- 1 onderneming levert een overblijfsel van droezen, bezinksels en restvetten, als 'emulsie van water en vetten' aan covergisters in Nederland. Het is afhankelijk van de herkomst en het proces waaruit deze reststoffen zijn vrijgekomen of deze in de bijlage Aa van URM staan.

- 1 onderneming levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de bijlage Aa van URM, aan Nederlandse covergisters;

- 1 onderneming levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Gebruikte benamingen zijn: voedingsmix 25/60/40 suikerwater, supermarktmix, verpakte snacks, cat. 3 klein verpakt, div. levensmiddelen, glycerine, uitgepakte levensmiddelen, glycerine 2. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa van URM niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd;

- 2 ondernemingen leveren 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Benamingen die in de administratie zijn aangetroffen zijn: vetslib, flotatieslib, ULL, plant. emulsie, vet en spijsolie (vloeibaar en vast). Deze producten voldoen naar verwachting niet aan bijlage Aa van URM. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd.

- 1 onderneming levert blijkens het onderzoek niet aan co-vergisters;

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan en die worden ingezet bij co-vergisters is, dat niet kan worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing van de betreffende afvalstoffen aan bijlage Aa kan daarover zekerheid worden verkregen. Deze toetsing is binnen het kader van dit project niet uitgevoerd.

2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?

Antwoord op vraag 2:

Gebleken is dat dit vaak (vastgesteld bij 3 van de geïnspecteerde ondernemingen) voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (uitzondering daarop is 1 onderneming, waar is vastgesteld dat dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's (vrachtbrieven) en handelsdocumenten behorende tot dezelfde vracht zijn vaak niet eensluidend (verschillende omschrijvingen van de lading). Bij 1 van de geïnspecteerde ondernemingen is vastgesteld dat standaard op een begeleidend schrijven staat vermeld: "1. Neutraal laden en lossen, tenzij uitdrukkelijk anders schriftelijk is vermeld", waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag.

Bij 1 onderneming werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de bijlage Aa van URM kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+", waarmee wordt beoogd dat deze wel

aan de bijlage Aa van URM voldoet.

3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?

Antwoord op vraag 3:

Dit komt zeer frequent voor (bij 4 van de geïnspecteerde ondernemingen), maar het bewijs daarvoor is zeer moeilijk te geven. Er is sprake van stoffen waar de ontvanger geld op toe krijgt en die hij vervolgens wegmengt in co-materiaal waar hij weer geld voor ontvangt. Het mes snijdt hier aan twee kanten.

Indien ondernemingen niet worden verplicht om een mengadministratie en een massabalans bij te houden is het vanwege de onmogelijkheid op controle dweilen met de kraan open. Als voorbeeld dat is geconstateerd: stedelijk afval komt binnen bij een inzamelaar en gaat er als categorie 3 materiaal (Verordening EG1774/2002) uit zonder enige bewerking. Ook is het mengen van slibben met uitgepakte voedingsmiddelen vastgesteld die vervolgens als categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002) worden afgezet.

4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken ondernemingen uit de keten op orde?

Antwoord op vraag 4:

Dit is overwegend niet het geval (vastgesteld bij 6 van de geïnspecteerde ondernemingen). In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie (overigens niet verplicht), worden niet de juiste transportbegeleidingsformulieren gebruikt en worden deze formulieren niet naar waarheid ingevuld. De administratie is bij de meeste bezochte ondernemingen niet volledig en inzichtelijk.

Vervoltraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- a. Bij 2 ondernemingen zijn geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten van containers; schoonhouden van terrein enz.);
- b. Bij 4 ondernemingen volgt een hercontrole en vervolgonderzoek door de nVWA. Er is nog geen beslissing genomen over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- c. Bij 1 onderneming is besloten tot stopzetten (opleggen van verbod) van de afgifte van 'supermarktmix' aan 2 covergisters; er volgt een hercontrole door de nVWA;
- d. Bij 1 onderneming is een schriftelijke waarschuwing gegeven m.b.t. gebruikte handelsdocumenten door de nVWA;
- e. Bij 1 onderneming wordt een proces-verbaal opgemaakt of een schriftelijke waarschuwing gegeven voor de afzet van keukenafval en etensresten aan een bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- f. Bij 1 onderneming werd besloten tot stopzetten van de activiteiten (door het opleggen van een voorlopige maatregel in het kader van de Wet op de economische delicten (Wed)); een bestuursrechtelijk handhavingstraject is ingezet; mogelijk volgt ook strafrechtelijke aanpak door RMT van de politie;

- g. Overtredingen inzake de EVOA werden bij de helft van de geïnspecteerde ondernemingen vastgesteld. Deze worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.¹

¹ Bedrijven kunnen op meerdere onderwerpen scoren waardoor het totaal groter wordt dan 8

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de binnen het kader van dit project uitgevoerde inspecties worden de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan:

Conclusies

1. Slechts bij 2 handelaren of leveranciers van coproducten (25% van de geïnspecteerde ondernemingen) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen t.o.v. de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grote overtredingen;
2. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van URM voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ondoeners niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek vallen;
3. De Wm geeft onvoldoende mogelijkheden om bij met name de mengbedrijven af te kunnen dwingen dat een zodanige administratie gevoerd wordt dat hieruit de aard, de omvang en de samenstelling van de stroom rest- en afvalproducten die naar een covergister gaan, kan worden vastgesteld. Ook de milieuvergunningen bieden, op de wijze waarop deze nu door gemeenten en provincies worden opgesteld, geen aanknopingspunten om dergelijke noodzakelijke verplichtingen af te dwingen. Daarmee wordt het probleem, dat van veel stromen rest- en afvalproducten naar de covergisters niet met zekerheid kan worden vastgesteld of deze voldoen aan de bijlage Aa van URM, afgewenteld op de handhavers van de Meststoffenwet;
4. Er vinden niet of nauwelijks reguliere controles plaats op de gehele afvalketen van covergisting. De verschillende handhavingsdiensten zijn erg op hun eigen beleidsterrein gefocust en zoeken te weinig samenwerking. Ook binnen dit project was er sprake van uiteenlopende interpretaties van wet- en regelgeving en ontbrak het nogal eens aan daadkracht als er daadwerkelijk gehandhaafd moest worden;
5. Bij leveranciers en vervoerders van comateriaal bestaat veel onduidelijkheid over de voorschriften voor de afgifte en het vervoer van afvalstoffen als coproduct, o.a. welke vervoersdocumenten en euralcodes gehanteerd moeten worden. De handhaving wordt door de discussies hierover bemoeilijkt.

Aanbevelingen

1. Gemeenten, provincies en VI (ieder binnen het kader van de eigen verantwoordelijkheid), intensiveer de handhaving bij de handelaren en leveranciers van coproducten gericht op de bepalingen van de Wet milieubeheer (Wm). Werk daarbij zoveel mogelijk samen met de nVWA;
2. Regel via de Wm en/of de milieuvergunningen dat inzamelaars, handelaren bewerkers en leveranciers van rest- en afvalstoffen de verplichting krijgen tot het voeren van een administratie zodra er sprake is van het mengen van enkelvoudige rest- en afvalstoffen. Koppel daaraan de verplichting tot het bijhouden van een massabalans (voor: beleidsdirectie DP van ministerie van IenM en provincies);
3. Hoewel er gezien de ervaringen tijdens de uitvoering van dit project van wordt uitgegaan dat de meeste bezochte handelaren of leveranciers van coproducten goed op de hoogte zijn van de geldende nationale en

internationale regels met betrekking tot covergisting en de transporten van dierlijke bijproducten en afvalstoffen, blijft het een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep (voor: nVWA en VI met hun wederzijdse beleidsdirecties gezamenlijk);

4. Voer na het tot stand komen van een nieuwe/aangepaste bijlage Aa van URM of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgpriject uit, waarbij het gedeelte van de keten van ontdoener, inzamelaar/ handelaar/bewerker/transporteur tot covergister wordt meegenomen. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten;
5. Neem initiatieven om de samenwerking tussen de bij de handhaving betrokken diensten verder te verbeteren en op elkaar af te stemmen. Zorg daarbij voor voorlichting en instructie naar de diverse handhavingdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van deze regelgeving (voor: alle betrokken handhavingdiensten).
6. Zorg voor voorlichting en instructie over de Meststoffenwet en covergisting aan de afdelingen vergunningverlening en handhaving van gemeenten en provincies. Hierdoor kunnen signalen vanuit de VI en de nVWA op waarde geschat worden waardoor de vergunningverlening beter afgestemd kan worden op de Meststoffenwet. Hiermee wordt bewerkstelligd dat er aan het begin van de keten effectief gehandhaafd kan worden en handhavingproblemen aan het einde van de keten beter beheersbaar blijven (voor nVWA en VI gezamenlijk).

Hoofdstuk 4 Bijlagen

Bijlage 1 Betrokken handhavingsdiensten

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van co-vergisting:

- AID, nu nieuwe VWA of nVWA: expertise bijlage Aa van URM, toezichthouder Meststoffenwet en Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002)
- VI: verantwoordelijk toezichthouder Wet Milieubeheer (exclusief inrichting gebonden toezicht); expertise milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten
- Provincies: bevoegd gezag voor de inrichtingen Wet milieubeheer, expertise vergunningen
- Gemeenten: bevoegd gezag voor de kleinere inrichtingen Wet milieubeheer, expertise vergunningen
- politie: opsporing van milieudelicten
- Agentschap NL: subsidievoorwaarden co-vergisting
- VWA, nu nieuwe VWA of nVWA: toezichthouder Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002)

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Voor dit project is bij aantreffen van overtredingen de volgende aanpak vastgesteld:

Handhavers van het bevoegd gezag voor de inrichting (provincie of gemeente)

Indien tijdens de inspecties in het kader van dit project overtredingen worden geconstateerd die een relatie hebben met de inrichting (bijv. handelen in strijd met de verleende vergunning), dan zal de handhaver van het betrokken bevoegde gezag voor de inrichting handelen overeenkomstig het voor die provincie of die gemeente vastgestelde Handhavings Uitvoerings Programma (HUP);

Handhavers van de VROM-Inspectie (VI)

De VI richt zich binnen het kader van dit project op afvalstoffen gerelateerde zaken. Indien een niet inrichting gebonden overtreding wordt vastgesteld vallende onder de werkingssfeer van de Wet milieubeheer wordt handhavend opgetreden. De handhaving kan bestaan uit strafrechtelijk optreden (opmaken van een proces-verbaal); al dan niet in combinatie met bestuursrechtelijk optreden (bestuursdwang of last onder dwangsom).

Handhavers van de Algemene Inspectiedienst/VWA (nVWA)

Indien vastgesteld wordt dat de handelaar producten levert die niet aan de eisen van de bijlage Aa van URM voldoen, zal gekeken worden of de producten op afzienbare termijn wel een toelating zouden krijgen. Zo ja dan wordt enkel

vastgelegd welke vergisters het product ontvangen hebben. Zo niet dan zullen de vergisters als spin-off van het onderzoek bezocht worden. De ondernemers zullen in kennis gesteld worden van de overtreding en de gevolgen hiervan voor hun bedrijf. Indien niet toegelaten producten vergist worden betekent dit dat het digestaat niet meer als meststof aangemerkt kan worden, maar als afvalstof. De ondernemer zal dan een andere oplossing moeten zoeken voor de afvoer van het digestaat. De handhaving is strafrechtelijk in het kader van de Meststoffenwet. Daarnaast wordt het bevoegd gezag, gemeente of provincie, in kennis gesteld en deze bepalen mede hoe om te gaan met het digestaat, de inhoud van de vergister.

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Inleiding

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele co-vergisters en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van co-vergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

In november 2010 hebben de samenwerkende handhavingsdiensten, zoals deze in de rapportage waarvan deze bijlage deel uitmaakt staan beschreven, een gezamenlijk handhavingsproject uitgevoerd gericht op het begin van de keten. Dit deel van de keten bestaat uit de inzamelaars, opbulkers, bewerkers en leveranciers van coproducten.

Dit handhavingsproject voorzag, zoals in de rapportage is aangegeven, slechts deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM), de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek, het handhaven bij de co-vergisters op alle relevante onderwerpen (nog) niet goed mogelijk was.

Gelet op de aanbevelingen gedaan in het eerst genoemde rapport en de aanbevelingen gedaan in de huidige rapportage zal medio 2011 door de betrokken handhavingsdiensten een gezamenlijk actieprogramma worden opgesteld en uitgevoerd.

In deze bijlage 3 wordt aangegeven hoe zo'n actieprogramma er uit kan zien.

Betrokken bevoegde gezagen

Bij het proces van covergisting zijn meerdere bevoegde gezagen betrokken:

De **gemeente** is bevoegd gezag voor de milieuvergunning:

- voor het bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van dierlijke of overige organische meststoffen (cat. 7.1 Ivb.).

De **provincie** is bevoegd gezag:

1. indien er sprake is van het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar (categorie 7.4 van het Ivb);
2. Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, voor de opslag en verwerking boven een bepaalde capaciteit (zie hierna)

3. indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) meer dan 1.000 m³ bedraagt en deze afvalstoffen afkomstig zijn van buiten de inrichting (categorie 28.4,a, 6^o Ivb);
4. Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces (categorie 28,4,c,1^o Ivb).

Het ministerie van **Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)**. Bij het toepassen als meststof vallend onder de Meststoffenwet valt het digestaat dat ontstaat na vergisting met comaterialen die op de bijlage Aa van URM staan binnen het domein van EL&I, met als toezichthouder de **AID, nu nieuwe VWA (nVWA)**;

EL&I is samen met het ministerie van **Volksgesondheid Welzijn en Sport** opdrachtgever van de **Voedsel en Warenautoriteit (VWA, nu nieuwe VWA)**. Bepaalde dierlijke bijproducten mogen behandeld worden in een erkende biogas –of composteerinstallatie. De erkenningseisen die aan deze bedrijven gesteld worden staan in artikel 15 en Bijlage VI, Hoofdstuk II van de Verordening (EG) Nr. 1774/2002. Ten aanzien van de verwerkingseisen is Bijlage VI van deze verordening aangepast door Verordening (EG) Nr. 208/2006.

Alle overige ovetredingen/tekortkomingen (in de keten tot en met co-vergister en verwerken van digestaat als afvalstof) vallen onder de Wet milieubeheer en daarmee binnen het domein afval van het ministerie van **Infrastructuur en Milieu (I en M)**. Wm-bevoegde gezagen houden toezicht, VI heeft stelselverantwoordelijkheid.

Betrokken toezichthouders/inspectiediensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van co-vergisting:

AID, nu nieuwe VWA (nVWA): expertise bijlage Aa van URM, verantwoordelijk toezichthouder Meststoffenwet

VI: verantwoordelijk toezichthouder Wet Milieubeheer; expertise milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten

Provincies: bevoegd gezag Wet milieubeheer, expertise vergunning

politie: opsporing van milieudelicten

Agentschap NL: subsidievoorwaarden co-vergisting

VWA, nu nieuwe VWA (nVWA): toezichthouder dierlijke bijproducten

Risicoanalyse

Programmatisch handhaven is informatiegestuurd handhaven. Een risicoanalyse is een eerste stap om door middel van de gegenereerde informatie en de waardering die daaraan wordt toegekend (prioritering) te komen tot handhaven met effect. Een risicoanalyse in een integraal toezichtplan heeft tot doel vast te stellen waar de risico's in de keten aanwezig zijn en vervolgens hoe daar het type en aard van interventies door de betrokken bevoegde gezagen op kunnen worden afgestemd.

Bij risico's wordt hierbij gedacht aan:

- milieuaspecten (afval, bodem, energie, (ext.-)veiligheid, geluid, lucht)
- fysieke (gezondheids-)veiligheid voor mens en dier
- kwaliteit (m.n. gevoel van veiligheid)
- financieel- economische schade (fraudegevoeligheid)
- bestuurlijk belang/imago

Dergelijke risicoaspecten kunnen worden gescoord op:

- o brancheniveau (basis vergunning/expert judgement)
- o inrichtingenniveau
- o ketenniveau

In het actieprogramma wordt gekozen voor een aanpak op ketenniveau, waarbij de doorwerking van risico's als gevolg van de activiteiten van alle actoren in de hele keten nadrukkelijk de aandacht heeft.

Bij de geplande bedrijfsbezoeken (inrichtingenniveau) wordt getracht vast te stellen of de vastgestelde risico's in de hele (of een substantieel deel van de) branche voorkomen.

De volgende risico's worden benoemd in relatie tot co-vergisting

1. Onvoldoende zicht op de gehele keten
2. Onvoldoende zicht op aantal en kwaliteit van biovergisters
3. Onvoldoende zicht op en inzicht in de soort en kwaliteit van covergisting producten (dierlijke bijproducten).

De Vrom-Inspectie en de nieuwe VWA zullen zich tijdens een voorgenomen inspectie binnen het kader van dit actieprogramma richten op de gehele keten.

Risico's binnen de keten

Het is zoals gezegd van belang om zicht te hebben op alle activiteiten binnen de keten. Wat leveren de ontdoeners en wat gebeurt er vervolgens mee.

De samenstellende componenten van het bio-vergistingsmateriaal moeten als zodanig herkenbaar/traceerbaar zijn om een oordeel te kunnen geven over het al dan niet genoemd zijn in de bijlage Aa van URM. Materiaal dat onherkenbaar/ontraceerbaar is weggemengd vormt mogelijk een gezondheidsrisico. Het is daarom van evident belang dat het vergistingsmateriaal van ontdoener/producent tot inzet bij de co-vergister kan worden gevolgd.

Risico's in relatie tot dierlijke bijproducten

Dierlijke bijproducten zijn verdeeld in drie categorieën. Deze indeling is gebaseerd op het risico voor de volks- en diergezondheid. Per categorie is bepaald wat er met het dierlijke bijproduct mag gebeuren en welke bestemming het mag hebben. Zo kan een dierlijk bijproduct bijvoorbeeld worden vernietigd, omgezet tot brandstof of verwerkt tot diervoeder.

Risico's met betrekking tot het op- of in de bodem brengen van afvalstoffen

Het is mogelijk dat het covergistingproces digestaat oplevert dat geen meststof is in de zin van de Meststoffenwet (zie bijlage Aa van URM). In dat geval valt het digestaat onder de afvalstoffenwetgeving en kan het niet op- of in de bodem gebracht worden omdat dit niet is toegestaan op grond van artikel 10.2 Wet milieubeheer.

Andere risico's

Naast risico's die ontstaan voor de gezondheid van mens en dier en risico's voor het milieu indien niet voldaan wordt aan de afvalstoffenwetgeving, kunnen de volgende risico's worden genoemd:

- risico's voor de luchtkwaliteit, door emissies van bio-vergisters naar de lucht
- risico's binnen het kader van (externe) veiligheid, door drukopbouw binnen de bio-vergistingsinstallaties

Kaders van de totale keten

De keten van covergisting bestaat globaal uit de (primaire) ontdoeners, de inzamelaars, opbulkers, be- en verwerkers, de producenten van de co-producten, de handelaren, de vergistingsbedrijven en de afnemers van de producten van de vergisting. Daarbij komen de transporteurs en eventuele extra tussenhandelaren. Het is vanzelfsprekend ook mogelijk dat meerdere rollen bij 1 bedrijf zijn gepositioneerd

Kaders van de deelnemende inspectiediensten

Gemeenten

De gemeentelijke inspecteurs zullen zich beperken tot het inrichting gebonden toezicht van de kleinere vergisters, die zich veelal beperken tot het verwerken van binnen de inrichting ontstane meststoffen met daarbij covergistingsproducten van elders. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken door andere handhavingpartners wordt vooraf afgestemd met de betreffende gemeentelijke handhavingdienst

Provincies

Zie gemeenten

De provinciale inspecteurs beperken zich tot toezicht en opsporing m.b.t. het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar;
Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, deze afkomstig zijn van buiten de inrichting en indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen meer dan 1.000 m³ bedraagt;
Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken wordt vooraf afgestemd met de betreffende provinciale handhavingdienst.

Algemene Inspectiedienst, nu nieuwe VWA (EL&I)

De controle is zowel gericht op de vergisters als op de ontdoeners en inzamelaars en dan meer specifiek op de samenstelling van de producten die naar vergisters gaan. Daarmee wordt vastgesteld welke vergisters een risico vormen voor de bepalingen bij- of krachtens de Meststoffenwet.

De inspecteurs van de AID/nieuwe VWA inspecteren de correcte toepassing van de Meststoffenwet, bij het toepassen van de producten van covergisting op- of in de bodem. Zij werken daarbij zover als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de betreffende inrichting(en). Tot aan het moment dat de bijlage Aa van URM (positieve lijst) is vernieuwd/aangepast dan wel dat is onderzocht of er een andere systematiek is om te handhaven, zal deze dienst niet actief handhaven bij co-vergisters.

Vrom-Inspectie (VI)

De VI-inspecteurs richten zich op de afvalstoffen die worden be- of verwerkt waarvan verwacht mag worden dat deze niet kunnen voldoen aan de eisen van de Regeling dierlijke bijproducten en de Meststoffenwet.

Zij voeren hun onderzoek in eerste instantie uit bij nader te selecteren leveranciers/handelaren (en eventueel in een later stadium bij covergisters).

Voedsel- en Warenautoriteit, nu nieuwe VWA

De inspecteurs van de VWA/nieuwe VWA controleren de erkenningsregeling co-vergisters en de zogenoemde positieve lijst. Zij werken daarbij zoveel als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de inrichting(en)

Reguliere politie

De reguliere politie heeft in het kader van de opsporing een zelfstandige taak. Ook kan er voor gekozen worden om RMT's of IRT's van de politie vanaf het voortraject van het actieprogramma te betrekken bij opzet en uitvoering.

Werkwijze

De trekker van het actieprogramma/het te plannen vervolgproject (nVWA) bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet in gezamenlijkheid zijn gemaakt door de betrokken handhavingspartners (de helicopterview)

De bij dit project betrokken medewerkers van nVWA en de VI zullen gezamenlijk in kleine teams optrekken en inspectiebezoeken afleggen bij vooraf te selecteren actoren in de gehele keten van coproducten.

Zij zullen daarbij samenwerking zoeken bij gemeentelijke/provinciale handhavers die opereren namens het bevoegd gezag van de geselecteerde inrichtingen.

VI en nVWA zullen in gezamenlijkheid een aantal actoren in de keten (bedrijven) selecteren die **zonder** voorafgaande aankondiging worden bezocht.

De keuze van de te inspecteren bedrijven zal nader worden bepaald aan de hand van bij de inspectiediensten aanwezige kennis en een lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van het onderhavige project en van bezoeken aan covergisters.

De werkwijze zal nader worden vastgesteld.



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Afvalstoffen bij covergisting

Project van VI, nVWA, provincies, gemeenten en politie

Datum 11 februari 2011
Status Definitief

Colofon

Contactpersoon

[REDACTED]

T 010 2244444

M [REDACTED]

F 010 2244450

VROM-Inspectie

Directie Uitvoering

programma Bodem en Afval Nationaal

Weena 723 Rotterdam

Postbus 29036

3001 GA Rotterdam

Auteur

[REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	7
Hoofdstuk 2 Resultaten	8
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen.....	14
Conclusies.....	14
Aanbevelingen.....	14
Hoofdstuk 4 Bijlagen.....	16
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten.....	16
Bijlage 2 Sanctiestrategie	16
Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma	17

Managementsamenvatting

Covergisten is het vergisten van uitwerpselen van dieren (mest) samen met een ander organisch product, vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bij covergisting wordt biogas geproduceerd, dat in een warmtekrachtinstallatie wordt omgezet in warmte en elektriciteit.

In 2010 hebben de VROM-Inspectie (VI) en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) in samenwerking met de bevoegde gezagen voor de inrichtingen en de politie (zie bijlage 1) een handhavingproject m.b.t. covergisting uitgevoerd. Het project was gericht op naleving van de milieu- en de meststoffenregelgeving door inzamelaars/leveranciers van afval- en restproducten aan covergistingsinstallaties. De input van afval- en reststoffen in de covergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op of in de bodem wordt gebracht.

Voor dit project voerden de samenwerkende inspecties een steekproef uit bij 8 handelaren of leveranciers van coproducten. Slechts bij 2 van die bedrijven (25% van de geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grotere overtredingen. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners (m.b.t. aard en samenstelling van de oorspronkelijke afvalstof) buiten de reikwijdte van dit project vallen.

De ernst van de vastgestelde resultaten bestaat in het niet kunnen uitsluiten dat afvalstoffen en gezondheidschadelijke stoffen in strijd met de geldende Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op of in de bodem worden gebracht.

De resultaten en conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

1. Regel via de Wet milieubeheer en/of de milieuvergunningen dat inzamelaars, handelaren, bewerkers en leveranciers van rest- en afvalstoffen de verplichting krijgen tot het voeren van een administratie zodra er sprake is van het mengen van enkelvoudige rest- en afvalstoffen. Koppel daaraan de verplichting tot het bijhouden van een massabalans (aanbeveling voor de directie Duurzaam Produceren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincies);
2. de meeste van de bezochte handelaren of leveranciers van coproducten blijken goed op de hoogte te zijn van de geldende nationale en internationale regels. Het blijft echter een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep (aanbeveling voor nVWA en VI en hun gezamenlijke beleidsdirecties);
3. Voer na het tot stand komen van een nieuwe 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgpriject uit. Richt je dan op het gedeelte van de keten van ontdoener, handelaar/bewerker tot covergister. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten.

Inleiding

Algemeen

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Covergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport geeft een beeld van de in Nederland operationele covergisters en gaat in op een aantal ongewenste situaties en calamiteiten.

Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van covergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

Deze rapportage geeft de resultaten weer van een gezamenlijk uitgevoerd onderzoek dat onder meer tot doel had om tot een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma te komen (zie het concept actieprogramma in bijlage 3 bij dit rapport).

De Meststoffenwet kent een limitatieve lijst van stoffen die als covergistingsmateriaal mogen worden ingezet in een vergister indien het digestaat als meststof toegepast kan worden. Digestaat dat ontstaat na vergisting met stoffen die niet op deze zogenoemde 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) voorkomen, is een afvalstof en kan niet als mest worden toegepast.

Omdat de bijlage Aa van URM medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek is besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers die producten afleveren aan vergistingsinstallaties en niet op de hele keten inclusief de vergisters.

Wat is covergisting?

Covergisten is het vergisten van uitwerpselen van dieren (mest) samen met een ander organisch product, vaak afkomstig uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Bij covergisting wordt biogas geproduceerd, dat in een warmtekrachtinstallatie wordt omgezet in warmte en elektriciteit of dat (mogelijk over enige tijd) rechtstreeks wordt geleverd op het aardgasnet.

Voor vergistingsprocessen wordt in de meeste gevallen dunne mest (verpompbaar) afkomstig van varkens en/of runderen gebruikt. In het geval van covergisting worden daar organische reststromen aan toegevoegd die, afhankelijk van hun eigenschappen, de productie van biogas (sterk) doen toenemen.

Het digestaat, dat overblijft na een covergistingproces, kan op het land worden uitgereden of verder worden bewerkt, gehygiëniseerd en dan als verwerkte mest worden geëxporteerd of gescheiden en verwerkt tot specifieke meststoffen.

Voorwaarde is wel dat er coproducten zijn gebruikt die op de bijlage Aa van URM staan.

Covergisting wordt op verschillende schaalgroottes toegepast. Het kan op boerderijniveau plaatsvinden waarbij bijvoorbeeld mest en organisch materiaal uit het eigen bedrijf wordt vergist. Het andere uiterste betreft grote centrale covergistingsinstallaties met verwerkingscapaciteiten van meer dan 100.000 m³/jaar.

Een tussenvorm ontstaat, wanneer een aantal boeren die in eikaars nabijheid zijn gevestigd samen besluiten een gezamenlijke vergistinginstallatie op te richten. De schaalgrootte waarop de mestverwerking plaatsvindt, is van invloed op de regulering op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu.

Achtergrond en doel van dit project

De achtergrond en noodzaak van een integraal landelijk toezichtplan gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting is aanbevolen in de rapportage van de VROM-Inspectie "Covergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" van januari 2010.

Vastgesteld is dat meerdere bevoegde gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van covergisting (zie bijlage 1 bij dit rapport). Het lag daarom voor de hand dat gezamenlijk werd opgetrokken, waarmee tevens werd geprobeerd een impuls te geven aan de samenwerking en afstemming tussen de betrokken handhavers.

Multidisciplinaire handhavingsteams, bestaande uit medewerkers van verschillende diensten, hebben de inspecties uitgevoerd.

Met deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting wordt uitvoering gegeven aan een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma.

Dit actieprogramma richt zich op een deel van de keten rond covergisting. Dit deel van de keten bestaande uit inzamelaars en handelaren is van groot belang. De input van afval- en reststoffen in de covergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op- of in de bodem wordt gebracht.

Vanwege de beschikbare capaciteit bij de betrokken handhavingdiensten is er voor gekozen om het aantal inspecties te beperken tot 8 handelaren of leveranciers van coproducten.

In een later stadium zal, afhankelijk van de noodzaak en mogelijkheden, een ander deel van de keten of de gehele keten worden betrokken bij een handhavingproject, dat op basis van het actieprogramma (zie bijlage 3 bij dit rapport) zal worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel

Het doel van dit project is het verkrijgen van inzicht in het deel van de keten waarin inzamelaars, handelaars en leveranciers van covergistingsmaterialen zich bewegen. Daarnaast is het ook nadrukkelijk de bedoeling dat bij geconstateerde misstanden en overtredingen handhavend tegen deze actoren wordt opgetreden.

Er is naar antwoord gezocht op de volgende vragen:

- 1 Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** (daaronder begrepen, ingezameld, verwerkt, vermengd) aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) en wat is het risico van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet in die bijlage staan;
- 2 (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
- 3 (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
- 4 Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?

Hoofdstuk 2 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de 8, binnen het kader van dit project, uitgevoerde bedrijfsinspecties weergegeven. Met resultaten wordt hier bedoeld, zaken die negatief opvielen en in de meeste gevallen aan te merken zijn als een overtreding van de bepalingen van het bijbehorende voorschrift.

Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende onderwerpen:

- a. Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift
- b. Wet milieubeheer (Wm), hoofdstuk 10, afvalstoffen
- c. Meststoffenwet
- d. Regeling dierlijke bijproducten 2008
- e. Inrichting gebonden zaken
- f. Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)
- g. Overige zaken

Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift

Er is afhankelijk van nader onderzoek (naar de opzet) mogelijk sprake van overtreding van artikel 225 Sr bij de volgende hierna opgesomde zaken:

- a. Meststoffenwet, door 1 onderneming
- b. Dierlijke bijproducten, door 2 ondernemingen

Wet milieubeheer, hoofdstuk 10, afvalstoffen

- a. Geen gebruik van begeleidingsdocumenten bij transport van afvalstoffen, door 1 onderneming;

Meststoffenwet

- a. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet in de bijlage Aa van URM staan vermeld, door 1 onderneming;
- b. Leveren van productieresten en productieafval uit de levensmiddelenindustrie aan covergisters (niet bezocht in het kader van dit project), terwijl op het transportdocument wordt vermeld dat het om een voedingsmix (uitgepakte levensmiddelen) zou gaan, door 1 onderneming;
- c. Vaste stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan worden onder een benaming afgezet die doet vermoeden dat het toegestane coproducten zijn. De leverancier van het coproduct levert zowel toegestane producten (bijlage Aa van URM) als niet toegestane producten onder dezelfde productnaam zoals bijvoorbeeld vloeibare 'energiemix +', door 1 onderneming;
- d. Afvoer van mengsels, waaronder zuiveringsslib, bleekarde en etensresten, onder de naam 'supermarktmix' richting vergister. Euralcode 02.03.99, wordt omgekat naar 'plantaardige resten' en staat als zodanig op het afvalbegeleidingsdocument (er worden geen handelsdocumenten opgemaakt). Dit mengsel komt niet voor in bijlage Aa van URM waardoor gebruik als coproduct in een covergister niet is toegestaan. Toch vindt afvoer naar covergisters plaats, door 1 onderneming;
- e. Verhandelen van glycerine als zijnde een stof die voldoet aan bijlage Aa van URM, terwijl deze zeer waarschijnlijk niet daaraan voldoet (nader onderzoek in de keten volgt), door 1 onderneming;

Regeling dierlijke bijproducten 2008

- a. Opslagsilo's of bakken niet gekenmerkt als opslag van categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002, bijlage II, hoofdstuk I, lid 1a), door 3 ondernemingen;
- b. Gebruik van meerdere silo's voor opslag van categorie 3 materiaal binnen de inrichting, door 1 onderneming;
- c. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt in de buitenlucht, door 1 onderneming;
- d. Opdracht tot 'neutraal leveren' waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag, door 1 onderneming;
- e. Aanzienlijke afwijkingen van vermelde gewichten op documenten (meest extreem ca. 400%), bij meerdere geïnspecteerde ondernemingen;
- f. Leveren direct aan de eindbestemming terwijl op documenten een tussenafleveradres wordt genoemd, door 2 ondernemingen;
- g. Vergisters (niet bezocht in het kader van dit project) kunnen in de problemen komen doordat zij bijvoorbeeld categorie 3 materiaal geleverd krijgen terwijl zij geen pasteurisatiestap hebben, of doordat zij materiaal ontvangen onder een verkeerde/valse/omgekatte naam, door 1 onderneming;
- h. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door 3 bedrijven;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door 4 ondernemingen;
 - in aantal gevallen onmogelijk een koppeling te maken tussen nummers, gewichten en documenten en tussen goederen en financiële administratie;
- i. Handelsdocumenten betrekking hebbend op een bepaald transport terwijl ook een afvalbegeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij 2 ondernemingen;
- j. Niet bijhouden van een mengadministratie (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij 3 ondernemingen;
Bij 1 onderneming werd eveneens geen mengadministratie bijgehouden, maar is wel bekend welke stoffen zich per tank in de tanks van het tankenpark bevinden;
- k. Bij grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten werd niet het voorgeschreven model voor het handelsdocument gebruikt, door 1 onderneming;
- l. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's (vrachtbrieven), bij 1 onderneming.

Inrichtinggebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij 1 onderneming;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij 2 ondernemingen;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij 1 onderneming ;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren, door 1 bedrijf (er loopt ter zake een handhavingstraject door de provincie);
 - ontvangen van swill, door 1 onderneming; een gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;

- c. Ontbreken van vloestofdichte vloeren, bij 1 onderneming;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door 1 onderneming;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door 2 ondernemingen;
- f. Niet melden van de afgifte van afvalstoffen aan het LMA (Amice registratiesysteem), door 1 onderneming;
- g. Storten van steekvast zuiveringsslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door 1 onderneming;
- h. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekarde om bij keukenmix te storten, bij 1 onderneming;

EVOA

- a. Bijlage VII/art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door 4 ondernemingen;
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door 1 onderneming;
- c. Bijlage VII documenten van A naar B en van B naar C, terwijl rechtstreeks van A naar C wordt geleverd, zodat op het eerste bijlage VII document de eindbestemming ontbreekt, door 1 onderneming;
- d. Grensoverschrijdende overbrenging van stoffen die vallen onder de erkenningseisen van Verordening EG nr. 1774/2002, waarbij toch Bijlage VII documenten aanwezig zijn, die zouden duiden op afvalstoffen (geen overtreding, wel verwarrend);

Overige zaken

- a. Gebruik van onjuiste euralcodes, door 2 ondernemingen;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij 3 ondernemingen;
- c. Gums, soapstock, droezen, vet-/olieresten en bezinksels uit opslagtanks worden aan covergisters afgezet als 'waterig lecithine oliemengsel'; de feitelijke samenstelling van deze stoffen is moeilijk vast te stellen, bij 2 ondernemingen.

Antwoord op de bij de doelstelling gestelde vragen

De hierboven aangehaalde resultaten leveren de volgende antwoorden op bij de in de doelstelling van dit project gestelde vragen:

1. Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van URM en wat is het risico van stoffen die worden/zijn behandeld en die niet in die bijlage staan;

Antwoord op vraag 1:

- 1 onderneming levert jaarlijks 17.500 ton nat vergistingsmateriaal (ca. 50% van hun productie), bestaande uit uitgepakte supermarktproducten, gft-afval en swill aan covergisters in Duitsland. Gft-afval en swill (= keukenafval en etensresten) staan niet in bijlage Aa van URM.

Het andere deel (gft-afval en swill) wordt droog vergist en vervolgens gecomposteerd. Dit materiaal wordt voor 100% als compost afgezet naar de landbouw in Nederland.

- 1 onderneming levert een mengsel van uitgepakte voedingsmiddelen, keukenafval, etensresten en mogelijk andere afvalstoffen onder 2

verschillende namen/aanduidingen, namelijk 'supermarktmix' en 'plantaardige resten, code II' aan 2 covergisters in Nederland. Keukenafval en etensresten staan niet in bijlage Aa van URM;

- 1 onderneming levert een overblijfsel van droezen, bezinksels en restvetten, als 'emulsie van water en vetten' aan covergisters in Nederland. Het is afhankelijk van de herkomst en het proces waaruit deze reststoffen zijn vrijgekomen of deze in de bijlage Aa van URM staan.

- 1 onderneming levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de bijlage Aa van URM, aan Nederlandse covergisters;

- 1 onderneming levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Gebruikte benamingen zijn: voedingsmix 25/60/40 suikerwater, supermarktmix, verpakte snacks, cat. 3 klein verpakt, div. levensmiddelen, glycerine, uitgepakte levensmiddelen, glycerine 2. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa van URM niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd;

- 2 ondernemingen leveren 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Benamingen die in de administratie zijn aangetroffen zijn: vetslib, flotatieslib, ULL, plant. emulsie, vet en spijsolie (vloeibaar en vast). Deze producten voldoen naar verwachting niet aan bijlage Aa van URM. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd.

- 1 onderneming levert blijkens het onderzoek niet aan covergisters;

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan en die worden ingezet bij covergisters is, dat niet kan worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing van de betreffende afvalstoffen aan bijlage Aa kan daarover zekerheid worden verkregen. Deze toetsing is binnen het kader van dit project niet uitgevoerd.

2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?

Antwoord op vraag 2:

Gebleken is dat dit vaak (vastgesteld bij 3 van de geïnspecteerde ondernemingen) voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (uitzondering daarop is 1 onderneming, waar is vastgesteld dat dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's (vrachtbrieven) en handelsdocumenten behorende tot dezelfde vracht zijn vaak niet eensluidend (verschillende omschrijvingen van de lading). Bij 1 van de geïnspecteerde ondernemingen is vastgesteld dat standaard op een begeleidend schrijven staat vermeld: "1. Neutraal laden en lossen, tenzij uitdrukkelijk anders schriftelijk is vermeld", waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag.

Bij 1 onderneming werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de bijlage Aa van URM kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+", waarmee wordt beoogd dat deze wel

aan de bijlage Aa van URM voldoet.

3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?

Antwoord op vraag 3:

Dit komt zeer frequent voor (bij 4 van de geïnspecteerde ondernemingen), maar het bewijs daarvoor is zeer moeilijk te geven. Er is sprake van stoffen waar de ontvanger geld op toe krijgt en die hij vervolgens wegmengt in co-materiaal waar hij weer geld voor ontvangt. Het mes snijdt hier aan twee kanten.

Indien ondernemingen niet worden verplicht om een mengadministratie en een massabalans bij te houden is het vanwege de onmogelijkheid op controle dweilen met de kraan open. Als voorbeeld dat is geconstateerd: stedelijk afval komt binnen bij een inzamelaar en gaat er als categorie 3 materiaal (Verordening EG1774/2002) uit zonder enige bewerking. Ook is het mengen van slibben met uitgepakte voedingsmiddelen vastgesteld die vervolgens als categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002) worden afgezet.

4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken ondernemingen uit de keten op orde?

Antwoord op vraag 4:

Dit is overwegend niet het geval (vastgesteld bij 6 van de geïnspecteerde ondernemingen). In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie (overigens niet verplicht), worden niet de juiste transportbegeleidingsformulieren gebruikt en worden deze formulieren niet naar waarheid ingevuld. De administratie is bij de meeste bezochte ondernemingen niet volledig en inzichtelijk.

Vervolgtraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- a. Bij 2 ondernemingen zijn geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten van containers; schoonhouden van terrein enz.);
- b. Bij 4 ondernemingen volgt een hercontrole en vervolgonderzoek door de nVWA. Er is nog geen beslissing genomen over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- c. Bij 1 onderneming is besloten tot stopzetten (opleggen van verbod) van de afgifte van 'supermarktmix' aan 2 covergisters; er volgt een hercontrole door de nVWA;
- d. Bij 1 onderneming is een schriftelijke waarschuwing gegeven m.b.t. gebruikte handelsdocumenten door de nVWA;
- e. Bij 1 onderneming wordt een proces-verbaal opgemaakt of een schriftelijke waarschuwing gegeven voor de afzet van keukenafval en etensresten aan een bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- f. Bij 1 onderneming werd besloten tot stopzetten van de activiteiten (door het opleggen van een voorlopige maatregel in het kader van de Wet op de economische delicten (Wed)); een bestuursrechtelijk handhavingstraject is ingezet; mogelijk volgt ook strafrechtelijke aanpak door RMT van de politie;

- g. Overtredingen inzake de EVOA werden bij de helft van de geïnspecteerde ondernemingen vastgesteld. Deze worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.¹**

¹ Bedrijven kunnen op meerdere onderwerpen scoren waardoor het totaal groter wordt dan 8

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de binnen het kader van dit project uitgevoerde inspecties worden de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan:

Conclusies

1. Slechts bij 2 handelaren of leveranciers van coproducten (25% van de geïnspecteerde ondernemingen) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen t.o.v. de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grote overtredingen;
2. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van URM voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners niet binnen de reikwijdte van dit onderzoekvallen;
3. De Wet milieubeheer geeft onvoldoende mogelijkheden om bij met name de mengbedrijven af te kunnen dwingen dat een zodanige administratie gevoerd wordt dat hieruit de aard, de omvang en de samenstelling van de stroom rest- en afvalproducten die naar een covergister gaan, kan worden vastgesteld. Ook de milieuvergunningen bieden, op de wijze waarop deze nu door gemeenten en provincies worden opgesteld, geen aanknopingspunten om dergelijke noodzakelijke verplichtingen af te dwingen. Daarmee wordt het probleem, dat van veel stromen rest- en afvalproducten naar de covergisters niet met zekerheid kan worden vastgesteld of deze voldoen aan de bijlage Aa van URM, afgewenteld op de handhavers van de Meststoffenwet;
4. Er vinden niet of nauwelijks reguliere controles plaats op de gehele afvalketen van covergisting. De verschillende handhavingsdiensten zijn erg op hun eigen beleidsterrein gefocust en zoeken te weinig samenwerking. Ook binnen dit project was er sprake van uiteenlopende interpretaties van wet- en regelgeving en ontbrak het nogal eens aan daadkracht als er daadwerkelijk gehandhaafd moest worden;
5. Bij leveranciers en vervoerders van comateriaal bestaat veel onduidelijkheid over de voorschriften voor de afgifte en het vervoer van afvalstoffen als coproduct, o.a. welke vervoersdocumenten en euralcodes gehanteerd moeten worden. De handhaving wordt door de discussies hierover bemoeilijkt.

Aanbevelingen

1. Gemeenten en provincies (ieder binnen het kader van de eigen verantwoordelijkheid), intensiveer de handhaving bij de handelaren en leveranciers van coproducten gericht op de bepalingen van de Wet milieubeheer (Wm). Werk daarbij zoveel mogelijk samen met de nVWA;
2. Regel via de Wet milieubeheer en/of de milieuvergunningen dat inzamelaars, handelaren, bewerkers en leveranciers van rest- en afvalstoffen de verplichting krijgen tot het voeren van een administratie zodra er sprake is van het mengen van enkelvoudige rest- en afvalstoffen. Koppel daaraan de verplichting tot het bijhouden van een massabalans (aanbeveling voor de directie Duurzaam Produceren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincies);
3. Hoewel er gezien de ervaringen tijdens de uitvoering van dit project van wordt uitgegaan dat de meeste bezochte handelaren of leveranciers van

coproducten goed op de hoogte zijn van de geldende nationale en internationale regels met betrekking tot covergisting en de transporten van dierlijke bijproducten en afvalstoffen, blijft het een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep (aanbeveling voor nVWA en VI met hun wederzijdse beleidsdirecties gezamenlijk);

4. Voer na het tot stand komen van een nieuwe/aangepaste bijlage Aa van URM of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgproject uit, waarbij het gedeelte van de keten van ontdoener, inzamelaar/ handelaar/bewerker/transporteur tot covergister wordt meegenomen. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten;
5. Neem initiatieven om de samenwerking tussen de bij de handhaving betrokken diensten verder te verbeteren en op elkaar af te stemmen. Zorg daarbij voor voorlichting en instructie naar de diverse handhavingdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van deze regelgeving (aanbeveling voor alle betrokken handhavingdiensten).
6. Zorg voor voorlichting en instructie over de Meststoffenwet en covergisting aan de afdelingen vergunningverlening en handhaving van gemeenten en provincies. Hierdoor kunnen signalen vanuit de VI en de nVWA op waarde geschat worden, waardoor de vergunningverlening beter afgestemd kan worden op de Meststoffenwet. Hiermee wordt bewerkstelligd dat er aan het begin van de keten effectief gehandhaafd kan worden en handhavingsproblemen aan het einde van de keten beter beheersbaar blijven (voor nVWA en VI gezamenlijk).

Hoofdstuk 4 Bijlagen

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van covergisting:

- AID, nu nieuwe VWA of nVWA: expertise bijlage Aa van URM, toezichthouder Meststoffenwet en Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002)
- VI: verantwoordelijk toezichthouder voor niet-inrichting gebonden afvalzaken, EVOA, expertise milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten
- Provincies: bevoegd gezag voor de inrichtingen Wet milieubeheer, expertise vergunningen
- Gemeenten: bevoegd gezag voor de kleinere inrichtingen Wet milieubeheer, expertise vergunningen
- politie: opsporing van milieudelicten
- Agentschap NL: subsidievoorwaarden covergisting
- VWA, nu nieuwe VWA of nVWA: toezichthouder Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002)

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Voor dit project is bij aantreffen van overtredingen de volgende aanpak vastgesteld:

Handhavers van het bevoegd gezag voor de inrichting (provincie of gemeente)

Indien tijdens de inspecties in het kader van dit project overtredingen worden geconstateerd die een relatie hebben met de inrichting (bijv. handelen in strijd met de verleende vergunning), dan zal de handhaver van het betrokken bevoegde gezag voor de inrichting handelen overeenkomstig het voor die provincie of die gemeente vastgestelde Handhavings Uitvoerings Programma (HUP);

Handhavers van de VROM-Inspectie (VI)

De VI richt zich binnen het kader van dit project op afvalstoffen gerelateerde zaken. Indien een niet inrichting gebonden overtreding wordt vastgesteld vallende onder de werkingssfeer van de Wet milieubeheer wordt handhavend opgetreden. De handhaving kan bestaan uit strafrechtelijk optreden (opmaken van een proces-verbaal); al dan niet in combinatie met bestuursrechtelijk optreden (bestuursdwang of last onder dwangsom).

Handhavers van de Algemene Inspectiedienst/VWA (nVWA)

Indien vastgesteld wordt dat de handelaar producten levert die niet aan de eisen van de bijlage Aa van URM voldoen, zal gekeken worden of de producten op afzienbare termijn wel een toelating zouden krijgen. Zo ja dan wordt enkel

vastgelegd welke vergisters het product ontvangen hebben. Zo niet dan zullen de vergisters als spin-off van het onderzoek bezocht worden. De ondernemers zullen in kennis gesteld worden van de overtreding en de gevolgen hiervan voor hun bedrijf. Indien niet toegelaten producten vergist worden betekent dit dat het digestaat niet meer als meststof aangemerkt kan worden, maar als afvalstof. De ondernemer zal dan een andere oplossing moeten zoeken voor de afvoer van het digestaat. De handhaving is strafrechtelijk in het kader van de Meststoffenwet. Daarnaast wordt het bevoegd gezag, gemeente of provincie, in kennis gesteld en deze bepalen mede hoe om te gaan met het digestaat, de inhoud van de vergister.

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Inleiding

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele covergisters en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van covergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

In november 2010 hebben de samenwerkende handhavingsdiensten, zoals deze in de rapportage waarvan deze bijlage deel uitmaakt staan beschreven, een gezamenlijk handhavingsproject uitgevoerd gericht op het begin van de keten. Dit deel van de keten bestaat uit de inzamelaars, opbulkers, bewerkers en leveranciers van coproducten.

Dit handhavingsproject voorzag, zoals in de rapportage is aangegeven, slechts deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM), de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek, het handhaven bij de covergisters op alle relevante onderwerpen (nog) niet goed mogelijk was.

Gelet op de aanbevelingen gedaan in het eerst genoemde rapport en de aanbevelingen gedaan in de huidige rapportage zal medio 2011 door de betrokken handhavingsdiensten een gezamenlijk actieprogramma worden opgesteld en uitgevoerd.

In deze bijlage 3 wordt aangegeven hoe zo'n actieprogramma er uit kan zien.

Betrokken bevoegde gezagen

Bij het proces van covergisting zijn meerdere bevoegde gezagen betrokken:

De **gemeente** is bevoegd gezag voor de milieuvergunning:

- voor het bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van dierlijke of overige organische meststoffen (cat. 7.1 Ivb.).

De **provincie** is bevoegd gezag:

1. indien er sprake is van het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar (categorie 7.4 van het Ivb);
2. Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, voor de opslag en verwerking boven een bepaalde capaciteit (zie hierna)

3. indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) meer dan 1.000 m³ bedraagt en deze afvalstoffen afkomstig zijn van buiten de inrichting (categorie 28.4,a, 6^o Ivb);
4. Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces (categorie 28,4,c,1^o Ivb).

Het ministerie van **Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)**. Bij het toepassen als meststof vallend onder de Meststoffenwet valt het digestaat dat ontstaat na vergisting met comaterialen die op de bijlage Aa van URM staan binnen het domein van EL&I, met als toezichthouder de **AID, nu nieuwe VWA (nVWA)**;

EL&I is samen met het ministerie van **Volksgezondheid Welzijn en Sport** opdrachtgever van de **Voedsel en Warenautoriteit (VWA, nu nieuwe VWA)**. Bepaalde dierlijke bijproducten mogen behandeld worden in een erkende biogas –of composteerinstallatie. De erkenningseisen die aan deze bedrijven gesteld worden staan in artikel 15 en Bijlage VI, Hoofdstuk II van de Verordening (EG) Nr. 1774/2002. Ten aanzien van de verwerkingseisen is Bijlage VI van deze verordening aangepast door Verordening (EG) Nr. 208/2006.

Alle overige overtredingen/tekortkomingen (in de keten tot en met covergister en verwerken van digestaat als afvalstof) vallen onder de Wet milieubeheer en daarmee binnen het domein afval van het ministerie van **Infrastructuur en Milieu (I en M)**. Wm-bevoegde gezagen houden toezicht, VI heeft stelselverantwoordelijkheid.

Betrokken toezichthouders/inspectiediensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van co-vergisting:

AID, nu nieuwe VWA (nVWA): expertise bijlage Aa van URM, verantwoordelijk toezichthouder Meststoffenwet

VI: verantwoordelijk toezichthouder voor niet-inrichting gebonden afvalzaken, EVOA, expertise milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten

Provincies: bevoegd gezag Wet milieubeheer, expertise vergunning

politie: opsporing van milieudelicten

Agentschap NL: subsidievoorwaarden co-vergisting

VWA, nu nieuwe VWA (nVWA): toezichthouder dierlijke bijproducten.

Risicoanalyse

Programmatisch handhaven is informatiegestuurd handhaven. Een risicoanalyse is een eerste stap om door middel van de gegenereerde informatie en de waardering die daaraan wordt toegekend (prioritering) te komen tot handhaven met effect. Een risicoanalyse in een integraal toezichtplan heeft tot doel vast te stellen waar de risico's in de keten aanwezig zijn en vervolgens hoe daar het type en aard van interventies door de betrokken bevoegde gezagen op kunnen worden afgestemd.

Bij risico's wordt hierbij gedacht aan:

- milieuaspecten (afval, bodem, energie, (ext.-)veiligheid, geluid, lucht)
- fysieke (gezondheids-)veiligheid voor mens en dier
- kwaliteit (m.n. gevoel van veiligheid)
- financieel- economische schade (fraudegevoeligheid)
- bestuurlijk belang/imago

Dergelijke risicoaspecten kunnen gescoord op:

- o branchenniveau (basis vergunning/expert judgement)
- o inrichtingenniveau
- o ketenniveau

In het actieprogramma wordt gekozen voor een aanpak op ketenniveau, waarbij de doorwerking van risico's als gevolg van de activiteiten van alle actoren in de hele keten nadrukkelijk de aandacht heeft.

Bij de geplande bedrijfsbezoeken (inrichtingenniveau) wordt getracht vast te stellen of de vastgestelde risico's in de hele (of een substantieel deel van de) branche voorkomen.

De volgende risico's worden benoemd in relatie tot co-vergisting

1. Onvoldoende zicht op de gehele keten
2. Onvoldoende zicht op aantal en kwaliteit van biovergisters
3. Onvoldoende zicht op en inzicht in de soort en kwaliteit van covergisting producten (dierlijke bijproducten).

De Vrom-Inspectie en de nieuwe VWA zullen zich tijdens een voorgenomen inspectie binnen het kader van dit actieprogramma richten op de gehele keten.

Risico's binnen de keten

Het is zoals gezegd van belang om zicht te hebben op alle activiteiten binnen de keten. Wat leveren de ontdoeners en wat gebeurt er vervolgens mee.

De samenstellende componenten van het bio-vergistingsmateriaal moeten als zodanig herkenbaar/traceerbaar zijn om een oordeel te kunnen geven over het al dan niet genoemd zijn in de bijlage Aa van URM. Materiaal dat onherkenbaar/ontraceerbaar is weggemengd vormt mogelijk een gezondheidsrisico. Het is daarom van evident belang dat het vergistingsmateriaal van ontdoener/producent tot inzet bij de covergister kan worden gevolgd.

Risico's in relatie tot dierlijke bijproducten

Dierlijke bijproducten zijn verdeeld in drie categorieën. Deze indeling is gebaseerd op het risico voor de volks- en diergezondheid. Per categorie is bepaald wat er met het dierlijke bijproduct mag gebeuren en welke bestemming het mag hebben. Zo kan een dierlijk bijproduct bijvoorbeeld worden vernietigd, omgezet tot brandstof of verwerkt tot diervoeder.

Risico's met betrekking tot het op- of in de bodem brengen van afvalstoffen

Het is mogelijk dat het covergistingsproces digestaat oplevert dat geen meststof is in de zin van de Meststoffenwet (zie bijlage Aa van URM). In dat geval valt het digestaat onder de afvalstoffenwetgeving en kan het niet op- of in de bodem gebracht worden omdat dit niet is toegestaan op grond van artikel 10.2 Wet milieubeheer.

Andere risico's

Naast risico's die ontstaan voor de gezondheid van mens en dier en risico's voor het milieu indien niet voldaan wordt aan de afvalstoffenwetgeving, kunnen de volgende risico's worden genoemd:

- risico's voor de luchtkwaliteit, door emissies van bio-vergisters naar de lucht
- risico's binnen het kader van (externe) veiligheid, door drukopbouw binnen de bio-vergistingsinstallaties

Kaders van de totale keten

De keten van covergisting bestaat globaal uit de (primaire) ontdoeners, de inzamelaars, opbulkers, be- en verwerkers, de producenten van de co-producten, de handelaren, de vergistingsbedrijven en de afnemers van de producten van de vergisting. Daarbij komen de transporteurs en eventuele extra tussenhandelaren. Het is vanzelfsprekend ook mogelijk dat meerdere rollen bij 1 bedrijf zijn gepositioneerd

Kaders van de deelnemende inspectiediensten

Gemeenten

De gemeentelijke inspecteurs zullen zich beperken tot het inrichting gebonden toezicht van de kleinere vergisters, die zich veelal beperken tot het verwerken van binnen de inrichting ontstane meststoffen met daarbij covergistingsproducten van elders. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken door andere handhavingpartners wordt vooraf afgestemd met de betreffende gemeentelijke handhavingdienst

Provincies

Zie gemeenten

De provinciale inspecteurs beperken zich tot toezicht en opsporing m.b.t. het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar;

Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, deze afkomstig zijn van buiten de inrichting en indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen meer dan 1.000 m³ bedraagt;

Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken wordt vooraf afgestemd met de betreffende provinciale handhavingdienst.

Algemene Inspectiedienst, nu nieuwe VWA (EL&I)

De controle is zowel gericht op de vergisters als op de ontdoeners en inzamelaars en dan meer specifiek op de samenstelling van de producten die naar vergisters gaan. Daarmee wordt vastgesteld welke vergisters een risico vormen voor de bepalingen bij- of krachtens de Meststoffenwet.

De inspecteurs van de AID/nieuwe VWA inspecteren de correcte toepassing van de Meststoffenwet, bij het toepassen van de producten van covergisting op- of in de bodem. Zij werken daarbij zover als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de betreffende inrichting(en). Tot aan het moment dat de bijlage Aa van URM (positieve lijst) is vernieuwd/aangepast dan wel dat is onderzocht of er een andere systematiek is om te handhaven, zal deze dienst niet actief handhaven bij co-vergisters.

Vrom-Inspectie (VI)

De VI-inspecteurs richten zich op de niet-inrichtinggebonden overtredingen van de Wet milieubeheer (onder andere de EVOA).

Voedsel- en Warenautoriteit, nu nieuwe VWA

De inspecteurs van de VWA/nieuwe VWA controleren de erkenningsregeling covergisters en de zogenoemde positieve lijst. Zij werken daarbij zoveel als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de inrichting(en)

Reguliere politie

De reguliere politie heeft in het kader van de opsporing een zelfstandige taak. Ook kan er voor gekozen worden om RMT's of IRT's van de politie vanaf het voortraject van het actieprogramma te betrekken bij opzet en uitvoering.

Werkwijze

De trekker van het actieprogramma/het te plannen vervolgproject (nVWA) bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet in gezamenlijkheid zijn gemaakt door de betrokken handhavingspartners (de helicopterview).

De bij dit project betrokken medewerkers van nVWA en de VI zullen gezamenlijk in kleine teams optrekken en inspectiebezoeken afleggen bij vooraf te selecteren actoren in de gehele keten van coproducten.

Zij zullen daarbij samenwerking zoeken bij gemeentelijke/provinciale handhavers die opereren namens het bevoegd gezag van de geselecteerde inrichtingen.

VI en nVWA zullen in gezamenlijkheid een aantal actoren in de keten (bedrijven) selecteren die **zonder** voorafgaande aankondiging worden bezocht.

De keuze van de te inspecteren bedrijven zal nader worden bepaald aan de hand van bij de inspectiediensten aanwezige kennis en een lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van het onderhavige project en van bezoeken aan covergisters.

De werkwijze zal nader worden vastgesteld.



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Integrale handhaving bij handelaren en leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting

Project van VI, nVWA, provincies, gemeenten en politie

Versie 06

Datum 1 februari 2011
Status Definitief

Colofon

Versie
Contactpersoon

06

T 010 2244444

M

F 010 2244450

VROM-Inspectie

Directie Uitvoering

programma Bodem en Afval Nationaal

Weena 723 Rotterdam

Postbus 29036

3001 GA Rotterdam

Auteur

Inhoud

Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	7
Hoofdstuk 2 Resultaten	8
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen.....	14
Conclusies.....	14
Aanbevelingen.....	14
Hoofdstuk 4 Bijlagen.....	15
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten.....	15
Bijlage 2 Sanctiestrategie	15
Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma	16

Managementsamenvatting

In 2010 hebben de VROM-Inspectie (VI) en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) in samenwerking met de bevoegde gezagen voor de inrichtingen en de politie (zie bijlage 1) een handhavingproject uitgevoerd gericht op naleving van de milieu- en de meststoffenregelgeving door inzamelaars/leveranciers van afval- en restproducten aan covergistingsinstallaties. De input van afval- en reststoffen in de co-vergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op of in de bodem wordt gebracht.

Voor dit project voerden de samenwerkende inspecties een steekproef uit bij 8 handelaren of leveranciers van coproducten. Slechts bij 2 van die bedrijven (25% van de geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd.

Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grotere overtredingen. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ondoeners (m.b.t. aard en samenstelling van de oorspronkelijke afvalstof) buiten de reikwijdte van dit project vallen.

De ernst van de vastgestelde resultaten bestaat in het niet kunnen uitsluiten dat afvalstoffen en gezondheidschadelijke stoffen in strijd met de geldende Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op- of in de bodem worden gebracht.

De resultaten en conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

- Verplicht handelaren of leveranciers van coproducten tot het voeren van een mengadministratie en daaraan gekoppeld een massabalans;
- Ondanks dat er gezien de ervaringen tijdens de uitvoering van dit project van wordt uitgegaan dat de meeste bezochte handelaren of leveranciers van coproducten goed op de hoogte zijn van de geldende nationale en internationale regels, blijft het een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep;
- Voer na het tot stand komen van een nieuwe 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgpriject uit. Richt je dan op het gedeelte van de keten van ondoener, handelaar/bewerker tot co-vergister. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten.

Inleiding

Algemeen

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport geeft een beeld van de in Nederland operationele co-vergisters en gaat in op een aantal ongewenste situaties en calamiteiten.

Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van co-vergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

Deze rapportage geeft de resultaten weer van een gezamenlijk uitgevoerd onderzoek dat onder meer tot doel had om tot een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma te komen (zie het concept actieprogramma in bijlage 3 bij dit rapport).

De Meststoffenwet kent een limitatieve lijst van stoffen die als covergistingsmateriaal mogen worden ingezet in een vergister indien het digestaat als meststof toegepast kan worden. Digestaat dat ontstaat na vergisting met stoffen die niet op deze zogenoemde 'positieve lijst' (bijlage Aa van URM) voorkomen, is een afvalstof en kan niet als mest worden toegepast.

Omdat de bijlage Aa van URM medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek is besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers die producten afleveren aan vergistingsinstallaties en niet op de hele keten inclusief de vergisters.

Wat is covergisting?

Covergisting is het door vergisting van mest en coproducten produceren van biogas dat in een warmtekrachtinstallatie (WKK-installatie) wordt omgezet in warmte en elektriciteit of dat (mogelijk over enige tijd) rechtstreeks wordt geleverd op het aardgasnet.

Voor vergistingsprocessen wordt in de meeste gevallen dunne mest (verpompbaar) afkomstig van varkens en/of runderen gebruikt. In het geval van co-vergisting worden daar organische reststromen aan toegevoegd die, afhankelijk van hun eigenschappen, de productie van biogas (sterk) doen toenemen.

Het digestaat, dat overblijft na een covergistingsproces, kan op het land worden uitgereden of verder worden bewerkt, gehygiëniseerd en dan als verwerkte mest worden geëxporteerd of gescheiden en verwerkt tot specifieke meststoffen.

Voorwaarde is wel dat er co-producten zijn gebruikt die op de bijlage Aa van URM staan.

Covergisting wordt op verschillende schaalgroottes toegepast. Het kan op boerderijniveau plaatsvinden waarbij bijvoorbeeld mest en organisch materiaal uit het eigen bedrijf wordt vergist. Het andere uiterste betreft grote centrale co-vergistingsinstallaties met verwerkingscapaciteiten van meer dan 100.000 m³/jaar. Een tussenvorm ontstaat wanneer een aantal boeren die in eikaars nabijheid zijn gevestigd samen besluiten een gezamenlijke vergistingsinstallatie op te richten. De schaalgrootte waarop de mestverwerking plaatsvindt, is van invloed op de regulering op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu.

Achtergrond en doel van dit project

De **achtergrond** en noodzaak van een integraal landelijk toezichtplan gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting is aanbevolen in de rapportage van de VROM-Inspectie "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" van januari 2010.

Vastgesteld is dat meerdere bevoegde gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van co-vergisting (zie bijlage 1 bij dit rapport). Het lag daarom voor de hand dat gezamenlijk werd opgetrokken.

Multidisciplinaire handhavingsteams, bestaande uit medewerkers van verschillende diensten hebben de inspecties uitgevoerd.

Met deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij covergisting wordt uitvoering gegeven aan een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma.

Dit actieprogramma richt zich op een deel van de keten rond covergisting. Dit deel van de keten bestaande uit inzamelaars en handelaren is van groot belang. De input van afval- en reststoffen in de co-vergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op- of in de bodem wordt gebracht.

Vanwege de beschikbare capaciteit bij de betrokken handhavingdiensten is er voor gekozen om het aantal inspecties te beperken tot 8 handelaren of leveranciers van coproducten.

In een later stadium zal, afhankelijk van de noodzaak en mogelijkheden, een ander deel van de keten of de gehele keten worden betrokken bij een handhavingproject, dat op basis van het actieprogramma (zie bijlage 3 bij dit rapport) zal worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel

Het doel van dit project is het verkrijgen van inzicht in het deel van de keten waarin inzamelaars, handelaars en leveranciers van covergistingmaterialen zich bewegen. Daarnaast is het ook nadrukkelijk de bedoeling dat bij geconstateerde misstanden en overtredingen handhavend tegen deze actoren wordt opgetreden.

Er is naar antwoord gezocht op de volgende vragen:

- 1 Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** (daaronder begrepen, ingezameld, verwerkt, vermengd) aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) en wat is het risico van stoffen die worden/zijn verhandeld en die niet in die bijlage staan;
- 2 (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
- 3 (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
- 4 Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?

Hoofdstuk 2 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de 8, binnen het kader van dit project, uitgevoerde bedrijfsinspecties weergegeven. Met resultaten wordt hier bedoeld, zaken die negatief opvielen en in de meeste gevallen aan te merken zijn als een overtreding van de bepalingen van het bijbehorende voorschrift.

Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende onderwerpen:

- a. Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift
- b. Wet milieubeheer (Wm), hoofdstuk 10, afvalstoffen
- c. Meststoffenwet
- d. Regeling dierlijke bijproducten 2008
- e. Inrichting gebonden zaken
- f. Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)
- g. Overige zaken

Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift

Er is afhankelijk van nader onderzoek (naar de opzet) mogelijk sprake van overtreding van artikel 225 Sr bij de volgende hierna opgesomde zaken:

- a. Meststoffenwet, door 1 onderneming
- b. Dierlijke bijproducten, door 2 ondernemingen

Wet milieubeheer, hoofdstuk 10, afvalstoffen

- a. Geen gebruik van begeleidingsdocumenten bij transport van afvalstoffen, door 1 onderneming;

Meststoffenwet

- a. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet in de bijlage Aa van URM, door 1 onderneming;
- b. Leveren van productieresten en productieafval uit de levensmiddelen-industrie aan co-vergisters (niet bezocht in het kader van dit project), terwijl op het transportdocument wordt vermeld dat het om een voedingsmix (uitgepakte levensmiddelen) zou gaan, door 1 onderneming;
- c. Vaste stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan worden onder een benaming afgezet die doet vermoeden dat het toegestane coproducten zijn. De leverancier van het coproduct levert zowel toegestane producten (bijlage Aa van URM) als niet toegestane producten onder dezelfde productnaam zoals bijvoorbeeld vloeibare 'energiemix +', door 1 onderneming;
- d. Afvoer van mengsels, waaronder zuiveringsslib, bleekarde en etensresten, onder de naam 'supermarktmix' richting vergister. Euralcode 02.03.99, wordt omgekat naar 'plantaardige resten' en staat als zodanig op het afval-begeleidingsdocument (er worden geen handelsdocumenten opgemaakt). Dit mengsel komt niet voor in bijlage Aa van URM waardoor gebruik als co-product in een covergister niet is toegestaan. Toch vindt afvoer naar co-vergisters plaats, door 1 onderneming;
- e. Verhandelen van glycerine als zijnde een stof die voldoet aan bijlage Aa van URM, terwijl deze zeer waarschijnlijk niet daaraan voldoet (nader onderzoek in de keten volgt), door 1 onderneming;

Regeling dierlijke bijproducten 2008

- a. Opslagsilo's of bakken niet gekenmerkt als opslag van categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002, bijlage II, hoofdstuk I, lid 1a), door 3 ondernemingen;
- b. Gebruik van meerdere silo's voor opslag van categorie 3 materiaal binnen de inrichting, door 1 onderneming;
- c. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt in de buitenlucht, door 1 onderneming;
- d. Opdracht tot 'neutraal leveren' waarmee bedoeld wordt dat de ontoedener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag, door 1 onderneming;
- e. Aanzienlijke afwijkingen van vermelde gewichten op documenten (meest extreem ca. 400%), bij meerdere geïnspecteerde ondernemingen;
- f. Leveren direct aan de eindbestemming terwijl op documenten een tussenafleveradres wordt genoemd, door 2 ondernemingen;
- g. Vergisters (niet bezocht in het kader van dit project) kunnen in de problemen komen doordat zij bijvoorbeeld categorie 3 materiaal geleverd krijgen terwijl zij geen pasteurisatiestap hebben, of doordat zij materiaal ontvangen onder een verkeerde/valse/omgekatte naam, door 1 onderneming;
- h. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door 3 bedrijven;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door 4 ondernemingen;
 - in aantal gevallen onmogelijk een koppeling te maken tussen nummers, gewichten en documenten en tussen goederen en financiële administratie;
- i. Handelsdocumenten betrekking hebbend op een bepaald transport terwijl ook een afvalbegeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij 2 ondernemingen;
- j. Niet bijhouden van een mengadministratie (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij 3 ondernemingen;
Bij 1 onderneming werd eveneens geen mengadministratie bijgehouden, maar is wel bekend welke stoffen zich per tank in de tanks van het tankenpark bevinden;
- k. Bij grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten werd niet het voorgeschreven model voor het handelsdocument gebruikt, door 1 onderneming;
- l. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's (vrachtbrieven), bij 1 onderneming.

Inrichtinggebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij 1 onderneming;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij 2 ondernemingen;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij 1 onderneming ;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren, door 1 bedrijf (er loopt ter zake een handhavingstraject door de provincie);
 - ontvangen van swill, door 1 onderneming; een gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;

- c. Ontbreken van vloeistofdichte vloeren, bij 1 onderneming;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door 1 onderneming;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door 2 ondernemingen;
- f. Niet melden van de afgifte van afvalstoffen aan het LMA (Amice registratiesysteem), door 1 onderneming;
- g. Storten van steekvast zuiveringsslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door 1 onderneming;
- h. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekarde om bij keukenmix te storten, bij 1 onderneming;

EVOA

- a. Bijlage VII/art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door 4 ondernemingen;
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door 1 onderneming;
- c. Bijlage VII documenten van A naar B en van B naar C, terwijl rechtstreeks van A naar C wordt geleverd, zodat op het eerste bijlage VII document de eindbestemming ontbreekt, door 1 onderneming;
- d. Grensoverschrijdende overbrenging van stoffen die vallen onder de erkenningseisen van Verordening EG nr. 1774/2002, waarbij toch Bijlage VII documenten aanwezig zijn, die zouden duiden op afvalstoffen (geen overtreding, wel verwarrend);

Overige zaken

- a. Gebruik van onjuiste euralcodes, door 2 ondernemingen;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij 3 ondernemingen;
- c. Gums, soapstock, droezen, vet-/olieresten en bezinksels uit opslagtanks worden aan covergisters afgezet als 'waterig lecithine oliemengsel'; de feitelijke samenstelling van deze stoffen is moeilijk vast te stellen, bij 2 ondernemingen.

Antwoord op de bij de doelstelling gestelde vragen

De hierboven aangehaalde resultaten leveren de volgende antwoorden op bij de in de doelstelling van dit project gestelde vragen:

1. Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** aan covergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van URM en wat is het risico van stoffen die worden/zijn behandeld en die niet in die bijlage staan;

Antwoord op vraag 1:

- 1 onderneming levert jaarlijks 17.500 ton nat vergistingsmateriaal (ca. 50% van hun productie), bestaande uit uitgepakte supermarktproducten, gft-afval en swill aan covergisters in Duitsland. Gft-afval en swill (= keukenafval en etensresten) staan niet in bijlage Aa van URM.

Het andere deel (gft-afval en swill) wordt droog vergist en vervolgens gecomposteerd. Dit materiaal wordt voor 100% als compost afgezet naar de landbouw in Nederland.

- 1 onderneming levert een mengsel van uitgepakte voedingsmiddelen, keukenafval, etensresten en mogelijk andere afvalstoffen onder 2

verschillende namen/aanduidingen, namelijk 'supermarktmix' en 'plantaardige resten, code II' aan 2 covergisters in Nederland. Keukenafval en etensresten staan niet in bijlage Aa van URM;

- 1 onderneming levert een overblijfsel van droezen, bezinksels en restvetten, als 'emulsie van water en vetten' aan covergisters in Nederland. Het is afhankelijk van de herkomst en het proces waaruit deze reststoffen zijn vrijgekomen of deze in de bijlage Aa van URM staan.

- 1 onderneming levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de bijlage Aa van URM, aan Nederlandse covergisters;

- 1 onderneming levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Gebruikte benamingen zijn: voedingsmix 25/60/40 suikerwater, supermarktmix, verpakte snacks, cat. 3 klein verpakt, div. levensmiddelen, glycerine, uitgekakte levensmiddelen, glycerine 2. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa van URM niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd;

- 2 ondernemingen leveren 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan covergisters. Benamingen die in de administratie zijn aangetroffen zijn: vetslib, flotatieslib, ULL, plant. emulsie, vet en spijsolie (vloeibaar en vast). Deze producten voldoen naar verwachting niet aan bijlage Aa van URM. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd.

- 1 onderneming levert blijkens het onderzoek niet aan co-vergisters;

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa van URM staan en die worden ingezet bij co-vergisters is, dat niet kan worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing van de betreffende afvalstoffen aan bijlage Aa kan daarover zekerheid worden verkregen. Deze toetsing is binnen het kader van dit project niet uitgevoerd.

2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?

Antwoord op vraag 2:

Gebleken is dat dit vaak (vastgesteld bij 3 van de geïnspecteerde ondernemingen) voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (uitzondering daarop is 1 onderneming, waar is vastgesteld dat dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's (vrachtbrieven) en handelsdocumenten behorende tot dezelfde vracht zijn vaak niet eensluidend (verschillende omschrijvingen van de lading). Bij 1 van de geïnspecteerde ondernemingen is vastgesteld dat standaard op een begeleidend schrijven staat vermeld: "1. Neutraal laden en lossen, tenzij uitdrukkelijk anders schriftelijk is vermeld", waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag.

Bij 1 onderneming werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de bijlage Aa van URM kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+", waarmee wordt beoogd dat deze wel

aan de bijlage Aa van URM voldoet.

3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van URM staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?

Antwoord op vraag 3:

Dit komt zeer frequent voor (bij 4 van de geïnspecteerde ondernemingen), maar het bewijs daarvoor is zeer moeilijk te geven. Er is sprake van stoffen waar de ontvanger geld op toe krijgt en die hij vervolgens wegmengt in co-materiaal waar hij weer geld voor ontvangt. Het mes snijdt hier aan twee kanten.

Indien ondernemingen niet worden verplicht om een mengadministratie en een massabalans bij te houden is het vanwege de onmogelijkheid op controle dweilen met de kraan open. Als voorbeeld dat is geconstateerd: stedelijk afval komt binnen bij een inzamelaar en gaat er als categorie 3 materiaal (Verordening EG1774/2002) uit zonder enige bewerking. Ook is het mengen van slibben met uitgepakte voedingsmiddelen vastgesteld die vervolgens als categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002) worden afgezet.

4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken ondernemingen uit de keten op orde?

Antwoord op vraag 4:

Dit is overwegend niet het geval (vastgesteld bij 6 van de geïnspecteerde ondernemingen). In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie (overigens niet verplicht), worden niet de juiste transportbegeleidingsformulieren gebruikt en worden deze formulieren niet naar waarheid ingevuld. De administratie is bij de meeste bezochte ondernemingen niet volledig en inzichtelijk.

Vervolgtraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- a. Bij 2 ondernemingen zijn geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten van containers; schoonhouden van terrein enz.);
- b. Bij 4 ondernemingen volgt een hercontrole en vervolgonderzoek door de nVWA. Er is nog geen beslissing genomen over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- c. Bij 1 onderneming is besloten tot stopzetten (opleggen van verbod van de afgifte van 'supermarktmix' aan 2 covergisters; er volgt een hercontrole door de nVWA;
- d. Bij 1 onderneming is een schriftelijke waarschuwing gegeven m.b.t. gebruikte handelsdocumenten door de nVWA;
- e. Bij 1 onderneming wordt een proces-verbaal opgemaakt of een schriftelijke waarschuwing gegeven voor de afzet van keukenafval en etensresten aan een bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- f. Bij 1 onderneming werd besloten tot stopzetten van de activiteiten (door het opleggen van een voorlopige maatregel in het kader van de Wet op de economische delicten (Wed)); een bestuursrechtelijk handhavingstraject is ingezet; mogelijk volgt ook strafrechtelijke aanpak door RMT van de politie;

- g. Overtredingen inzake de EVOA werden bij de helft van de geïnspecteerde ondernemingen vastgesteld. Deze worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.¹**

¹ Bedrijven kunnen op meerdere onderwerpen scoren waardoor het totaal groter wordt dan 8

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de binnen het kader van dit project uitgevoerde inspecties worden de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan:

Conclusies

1. Slechts bij 2 handelaren of leveranciers van coproducten (25% van de geïnspecteerde ondernemingen) zijn, behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen t.o.v. de geldende regels, geen overtredingen met vervolgstappen geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde handelaren of leveranciers van coproducten sprake was van kleinere tot grote overtredingen;
2. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van URM voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek vallen;
3. Er vinden niet of nauwelijks reguliere controles plaats op de gehele afvalketen van covergisting. De verschillende handhavingsdiensten zijn erg op hun eigen beleidsterrein gefocust en zoeken te weinig samenwerking.
4. Bij leveranciers en vervoerders van comateriaal bestaat veel onduidelijkheid over de voorschriften voor de afgifte en het vervoer van afvalstoffen als coproduct, o.a. welke vervoersdocumenten en euralcodes gehanteerd moeten worden. De handhaving wordt door de discussies hierover bemoeilijkt.

Aanbevelingen

1. VI, intensiveer de handhaving bij de handelaren en leveranciers van coproducten gericht op de bepalingen van de Wet milieubeheer. Werk daarbij zoveel mogelijk samen met de nVWA;
2. Verplicht handelaren of leveranciers van coproducten tot het voeren van een mengadministratie en daaraan gekoppeld een massabalans;
3. Hoewel er gezien de ervaringen tijdens de uitvoering van dit project van wordt uitgegaan dat de meeste bezochte handelaren of leveranciers van coproducten goed op de hoogte zijn van de geldende nationale en internationale regels met betrekking tot covergisting en de transporten van dierlijke bijproducten en afvalstoffen, blijft het een complexe materie. Het verdient daarom aanbeveling om voorlichting (eventueel met stappenplan) beschikbaar te stellen aan de doelgroep;
4. Voer na het tot stand komen van een nieuwe/aangepaste bijlage Aa van URM of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgpriject uit, waarbij het gedeelte van de keten van ontdoener, inzamelaar/ handelaar/bewerker/transporteur tot covergister wordt meegenomen. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten;
5. Zorg voor voorlichting en instructie naar de diverse handhavingsdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van deze regelgeving.

Hoofdstuk 4 Bijlagen

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van co-vergisting:

- AID, nu nieuwe VWA of nVWA: expertise bijlage Aa van URM, toezichthouder Meststoffenwet en Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002)
- VI: verantwoordelijk toezichthouder Wet Milieubeheer; expertise milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten
- Provincies: bevoegd gezag Wet milieubeheer, expertise vergunning
- politie: opsporing van milieudelicten
- Agentschap NL: subsidievoorwaarden co-vergisting
- VWA, nu nieuwe VWA of nVWA: toezichthouder Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002)

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Voor dit project is bij aantreffen van overtredingen de volgende aanpak vastgesteld:

Handhavers van het bevoegd gezag voor de inrichting (provincie of gemeente)

Indien tijdens de inspecties in het kader van dit project overtredingen worden geconstateerd die een relatie hebben met de inrichting (bijv. handelen in strijd met de verleende vergunning), dan zal de handhaver van het betrokken bevoegde gezag voor de inrichting handelen overeenkomstig het voor die provincie of die gemeente vastgestelde Handhavings Uitvoerings Programma (HUP);

Handhavers van de VROM-Inspectie (VI)

De VI richt zich binnen het kader van dit project op afvalstoffen gerelateerde zaken. Indien een niet inrichting gebonden overtreding wordt vastgesteld vallende onder de werkingssfeer van de Wet milieubeheer wordt handhavend opgetreden. De handhaving kan bestaan uit strafrechtelijk optreden (opmaken van een proces-verbaal); al dan niet in combinatie met bestuursrechtelijk optreden (bestuursdwang of last onder dwangsom).

Handhavers van de Algemene Inspectiedienst/VWA (nVWA)

Indien vastgesteld wordt dat de handelaar producten levert die niet aan de eisen van de bijlage Aa van URM voldoen, zal gekeken worden of de producten op afzienbare termijn wel een toelating zouden krijgen. Zo ja dan wordt enkel vastgelegd welke vergisters het product ontvangen hebben. Zo niet dan zullen de vergisters als spin-off van het onderzoek bezocht worden. De ondernemers zullen in kennis gesteld worden van de overtreding en de gevolgen hiervan voor hun bedrijf. Indien niet toegelaten producten vergist worden betekent dit dat het digestaat niet

meer als meststof aangemerkt kan worden, maar als afvalstof. De ondernemer zal dan een andere oplossing moeten zoeken voor de afvoer van het digestaat. De handhaving is strafrechtelijk in het kader van de Meststoffenwet. Daarnaast wordt het bevoegd gezag, gemeente of provincie, in kennis gesteld en deze bepalen mede hoe om te gaan met het digestaat, de inhoud van de vergister.

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Inleiding

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele co-vergisters en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van co-vergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

In november 2010 hebben de samenwerkende handhavingsdiensten, zoals deze in de rapportage waarvan deze bijlage deel uitmaakt staan beschreven, een gezamenlijk handhavingsproject uitgevoerd gericht op het begin van de keten. Dit deel van de keten bestaat uit de inzamelaars, opbulkers, bewerkers en leveranciers van coproducten.

Dit handhavingsproject voorzag, zoals in de rapportage is aangegeven, slechts deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM), de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek, het handhaven bij de co-vergisters op alle relevante onderwerpen (nog) niet goed mogelijk was.

Gelet op de aanbevelingen gedaan in het eerst genoemde rapport en de aanbevelingen gedaan in de huidige rapportage zal medio 2011 door de betrokken handhavingsdiensten een gezamenlijk actieprogramma worden opgesteld en uitgevoerd.

In deze bijlage 3 wordt aangegeven hoe zo'n actieprogramma er uit kan zien.

Betrokken bevoegde gezagen

Bij het proces van covergisting zijn meerdere bevoegde gezagen betrokken:

De **gemeente** is bevoegd gezag voor de milieuvergunning:

- voor het bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van dierlijke of overige organische meststoffen (cat. 7.1 Ivb.).

De **provincie** is bevoegd gezag:

1. indien er sprake is van het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar (categorie 7.4 van het Ivb);
2. Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, voor de opslag en verwerking boven een bepaalde capaciteit (zie hierna)
3. indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) meer dan 1.000 m³ bedraagt en deze afvalstoffen afkomstig zijn van buiten de inrichting (categorie 28.4,a, 6^o Ivb);

4. Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten cosubstraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces (categorie 28,4,c,1^o Ivb).

Het ministerie van **Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)**. Bij het toepassen als meststof vallend onder de Meststoffenwet valt het digestaat dat ontstaat na vergisting met comaterialen die op de bijlage Aa van URM staan binnen het domein van EL&I, met als toezichthouder de **AID, nu nieuwe VWA (nVWA)**;

EL&I is samen met het ministerie van **Volksgezondheid Welzijn en Sport** opdrachtgever van de **Voedsel en Warenautoriteit (VWA, nu nieuwe VWA)**. Bepaalde dierlijke bijproducten mogen behandeld worden in een erkende biogas -of composteerinstallatie. De erkenningseisen die aan deze bedrijven gesteld worden staan in artikel 15 en Bijlage VI, Hoofdstuk II van de Verordening (EG) Nr. 1774/2002. Ten aanzien van de verwerkingseisen is Bijlage VI van deze verordening aangepast door Verordening (EG) Nr. 208/2006.

Alle overige ovetredingen/tekortkomingen (in de keten tot en met co-vergister en verwerken van digestaat als afvalstof) vallen onder de Wet milieubeheer en daarmee binnen het I en M-domein afval. Wm-bevoegde gezagen houden toezicht, VI heeft stelselverantwoordelijkheid.

Betrokken toezichthouders/inspectiediensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van co-vergisting:

AID, nu nieuwe VWA (nVWA): expertise bijlage Aa van URM, verantwoordelijk toezichthouder Meststoffenwet

VI: verantwoordelijk toezichthouder Wet Milieubeheer; expertise milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten

Provincies: bevoegd gezag Wet milieubeheer, expertise vergunning politie: opsporing van milieudelicten

Agentschap NL: subsidievoorwaarden co-vergisting

VWA, nu nieuwe VWA (nVWA): toezichthouder dierlijke bijproducten

Risicoanalyse

Programmatisch handhaven is informatiegestuurd handhaven. Een risicoanalyse is een eerste stap om door middel van de gegenereerde informatie en de waardering die daaraan wordt toegekend (prioritering) te komen tot handhaven met effect. Een risicoanalyse in een integraal toezichtplan heeft tot doel vast te stellen waar de risico's in de keten aanwezig zijn en vervolgens hoe daar het type en aard van interventies door de betrokken bevoegde gezagen op kunnen worden afgestemd.

Bij risico's wordt hierbij gedacht aan:

- milieuaspecten (afval, bodem, energie, (ext.-)veiligheid, geluid, lucht)
- fysieke (gezondheids-)veiligheid voor mens en dier
- kwaliteit (m.n. gevoel van veiligheid)
- financieel- economische schade (fraudegevoeligheid)
- bestuurlijk belang/imago

Dergelijke risicoaspecten kunnen worden gescoord op:

- brancheniveau (basis vergunning/expert judgement)
- inrichtingenniveau
- ketenniveau

In het actieprogramma wordt gekozen voor een aanpak op ketenniveau, waarbij de doorwerking van risico's als gevolg van de activiteiten van alle actoren in de hele keten nadrukkelijk de aandacht heeft.

Bij de geplande bedrijfsbezoeken (inrichtingenniveau) wordt getracht vast te stellen of de vastgestelde risico's in de hele (of een substantieel deel van de) branche voorkomen.

De volgende risico's worden benoemd in relatie tot co-vergisting

1. Onvoldoende zicht op de gehele keten
2. Onvoldoende zicht op aantal en kwaliteit van biovergisters
3. Onvoldoende zicht op en inzicht in de soort en kwaliteit van covergisting producten (dierlijke bijproducten).

De Vrom-Inspectie en de nieuwe VWA zullen zich tijdens een voorgenomen inspectie binnen het kader van dit actieprogramma richten op de gehele keten.

Risico's binnen de keten

Het is zoals gezegd van belang om zicht te hebben op alle activiteiten binnen de keten. Wat leveren de ontdoeners en wat gebeurt er vervolgens mee.

De samenstellende componenten van het bio-vergistingsmateriaal moeten als zodanig herkenbaar/traceerbaar zijn om een oordeel te kunnen geven over het al dan niet genoemd zijn in de bijlage Aa van URM. Materiaal dat onherkenbaar/ontraceerbaar is weggemengd vormt mogelijk een gezondheidsrisico. Het is daarom van evident belang dat het vergistingsmateriaal van ontdoener/producent tot inzet bij de co-vergister kan worden gevolgd.

Risico's in relatie tot dierlijke bijproducten

Dierlijke bijproducten zijn verdeeld in drie categorieën. Deze indeling is gebaseerd op het risico voor de volks- en diergezondheid. Per categorie is bepaald wat er met het dierlijke bijproduct mag gebeuren en welke bestemming het mag hebben. Zo kan een dierlijk bijproduct bijvoorbeeld worden vernietigd, omgezet tot brandstof of verwerkt tot diervoeder.

Risico's met betrekking tot het op- of in de bodem brengen van afvalstoffen

Het is mogelijk dat het covergistingsproces digestaat oplevert dat geen meststof is in de zin van de Meststoffenwet (zie bijlage Aa van URM). In dat geval valt het digestaat onder de afvalstoffenwetgeving en kan het niet op- of in de bodem gebracht worden omdat dit niet is toegestaan op grond van artikel 10.2 Wet milieubeheer.

Andere risico's

Naast risico's die ontstaan voor de gezondheid van mens en dier en risico's voor het milieu indien niet voldaan wordt aan de afvalstoffenwetgeving, kunnen de volgende risico's worden genoemd:

- risico's voor de luchtkwaliteit, door emissies van bio-vergisters naar de lucht
- risico's binnen het kader van (externe) veiligheid, door drukopbouw binnen de bio-vergistingsinstallaties

Kaders van de totale keten

De keten van covergisting bestaat globaal uit de (primaire) ontdoeners, de inzamelaars, opbulkers, be- en verwerkers, de producenten van de co-producten, de handelaren, de vergistingsbedrijven en de afnemers van de producten van de vergisting. Daarbij komen de transporteurs en eventuele extra tussenhandelaren.

Het is vanzelfsprekend ook mogelijk dat meerdere rollen bij 1 bedrijf zijn gepositioneerd

Kaders van de deelnemende inspectiediensten

Gemeenten

De gemeentelijke inspecteurs zullen zich beperken tot het inrichting gebonden toezicht van de kleinere vergisters, die zich veelal beperken tot het verwerken van binnen de inrichting ontstane meststoffen met daarbij covergisting producten van elders. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken door andere handhaving partners wordt vooraf afgestemd met de betreffende gemeentelijke handhavingdienst

Provincies

Zie gemeenten

De provinciale inspecteurs beperken zich tot toezicht en opsporing m.b.t. het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar;

Indien cosubstraten te bestempelen zijn als afval, deze afkomstig zijn van buiten de inrichting en indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen meer dan 1.000 m³ bedraagt;

Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken wordt vooraf afgestemd met de betreffende provinciale handhavingdienst.

Algemene Inspectiedienst, nu nieuwe VWA (EL&I)

De controle is zowel gericht op de vergisters als op de ontdoeners en inzamelaars en dan meer specifiek op de samenstelling van de producten die naar vergisters gaan. Daarmee wordt vastgesteld welke vergisters een risico vormen voor de bepalingen bij- of krachtens de Meststoffenwet.

De inspecteurs van de AID/nieuwe VWA inspecteren de correcte toepassing van de Meststoffenwet, bij het toepassen van de producten van covergisting op- of in de bodem. Zij werken daarbij zover als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de betreffende inrichting(en). Tot aan het moment dat de bijlage Aa van URM (positieve lijst) is vernieuwd/aangepast dan wel dat is onderzocht of er een andere systematiek is om te handhaven, zal deze dienst niet actief handhaven bij co-vergisters.

Vrom-Inspectie (VI)

De VI-inspecteurs richten zich op de afvalstoffen die worden be- of verwerkt waarvan verwacht mag worden dat deze niet kunnen voldoen aan de eisen van de Regeling dierlijke bijproducten en de Meststoffenwet.

Zij voeren hun onderzoek in eerste instantie uit bij nader te selecteren leveranciers/handelaren (en eventueel in een later stadium bij covergisters).

Voedsel- en Warenautoriteit, nu nieuwe VWA

De inspecteurs van de VWA/nieuwe VWA controleren de erkenningsregeling co-vergisters en de zogenoemde positieve lijst. Zij werken daarbij zoveel als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de inrichting(en)

Reguliere politie

De reguliere politie heeft in het kader van de opsporing een zelfstandige taak. Ook kan er voor gekozen worden om RMT's of IRT's van de politie vanaf het voortraject van het actieprogramma te betrekken bij opzet en uitvoering.

Werkwijze

De trekker van het actieprogramma/het te plannen vervolgproject (nVWA) bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet in gezamenlijkheid zijn gemaakt door de betrokken handhavingspartners (de helicopterview)

De bij dit project betrokken medewerkers van nVWA en de VI zullen gezamenlijk in kleine teams optrekken en inspectiebezoeken afleggen bij vooraf te selecteren actoren in de gehele keten van coproducten.

Zij zullen daarbij samenwerking zoeken bij gemeentelijke/provinciale handhavers die opereren namens het bevoegd gezag van de geselecteerde inrichtingen.

VI en nVWA zullen in gezamenlijkheid een aantal actoren in de keten (bedrijven) selecteren die **zonder** voorafgaande aankondiging worden bezocht.

De keuze van de te inspecteren bedrijven zal nader worden bepaald aan de hand van bij de inspectiediensten aanwezige kennis en een lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van het onderhavige project en van bezoeken aan co-vergisters.

De werkwijze zal nader worden vastgesteld.



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Integrale handhaving bij handelaren en leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting

Project van VI, nVWA, provincies, gemeenten en politie

Versie 04

Datum 17 januari 2011
Status Concept

Colofon

Versie

04

Contactpersoon

[REDACTED]

T 010 2244444

M [REDACTED]

F 010 2244450

VROM-Inspectie

Directie Uitvoering

programma Bodem en Afval Nationaal

Weena 723 Rotterdam

Postbus 29036

3001 GA Rotterdam

Auteur

[REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	7
Hoofdstuk 2 Resultaten	8
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen.....	13
Conclusies.....	13
Aanbevelingen	13
Hoofdstuk 4 Bijlagen.....	14
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten	14
Bijlage 2 Sanctiestrategie	14
Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma	15

Managementsamenvatting

In 2010 hebben de VROM-Inspectie (VI) en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) in samenwerking met de bevoegde gezagen voor de inrichtingen en de politie een handhavingproject uitgevoerd gericht op naleving van de milieu- en de meststoffenregelgeving door inzamelaars/leveranciers van afval- en restproducten aan vergistingsinstallaties. De input van afval- en reststoffen in de co-vergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op of in de bodem wordt gebracht.

Er zijn in het kader van dit project 8 bedrijven bezocht en geïnspecteerd. Er waren slechts 2 bedrijven (25% van de geïnspecteerde bedrijven) waar behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de geldende regels geen overtredingen met vervolgstappen werden geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde bedrijven sprake was van kleinere tot grotere overtredingen. Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van de Meststoffenwet (de positieve lijst) voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners (m.b.t. aard en samenstelling van de oorspronkelijke afvalstof) binnen het kader van dit project niet zijn uitgevoerd.

De ernst van de vastgestelde resultaten bestaat eruit dat niet kan worden uitgesloten dat afvalstoffen en gezondheidschadelijke stoffen in strijd met de geldende Meststoffenwet en de Wet bodembescherming op- of in de bodem worden gebracht.

De resultaten en conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

Verplicht bedrijven tot het voeren van een mengadministratie en daaraan gekoppeld een massabalans;

Gezien de ervaringen tijdens de uitvoering van dit project wordt er vanuit gegaan dat de meeste bezochte bedrijven goed op de hoogte zijn van de geldende nationale en internationale regels.

Toch verdient het aanbeveling om een voorlichtingsfolder met stappenplan te maken en te verspreiden onder de doelgroep;

Voer na het tot stand komen van een nieuwe 'positieve lijst' (bijlage Aa Meststoffenwet) of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgpriject uit. Richt je dan op het gedeelte van de keten bestaande uit ontdoener, handelaar/bewerker tot co-vergister. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten.

Inleiding

Algemeen

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport geeft een beeld van de in Nederland operationele co-vergisters en gaat in op een aantal ongewenste situaties en calamiteiten.

Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van co-vergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

Deze rapportage geeft de resultaten weer van een gezamenlijk uitgevoerd actieprogramma.

De Meststoffenwet kent een limitatieve lijst van stoffen die als co-vergistingmateriaal mogen worden ingezet in een vergister. Stoffen die niet op deze zogenoemde 'positieve lijst' (bijlage Aa) voorkomen moeten eerst worden getoetst op geschiktheid van het digestaat om dit als meststof te kunnen inzetten. Omdat de 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek is besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers die producten afleveren aan vergistingsinstallaties en niet op de hele keten inclusief de vergisters.

Wat is co-vergisting?

Co-vergisting is het door vergisting van mest en co-producten produceren van biogas dat in een warmtekrachtinstallatie (WKK-installatie) wordt omgezet in warmte en elektriciteit of dat (mogelijk over enige tijd) rechtstreeks wordt geleverd op het aardgasnet.

Voor vergistingsprocessen wordt in de meeste gevallen dunne mest (verpompbaar) afkomstig van varkens en/of runderen gebruikt. In het geval van co-vergisting worden daar organische reststromen aan toegevoegd die, afhankelijk van hun eigenschappen, de productie van biogas (sterk) doen toenemen.

Het digestaat, vergiste mest en co-producten, kan op het land worden uitgereden of verder worden bewerkt, gehygiëniseerd en dan als verwerkte mest worden geëxporteerd of gescheiden en verwerkt tot specifieke meststoffen.

Co-vergisting wordt op verschillende schaalgroottes toegepast. Het kan op boerderijniveau plaatsvinden waarbij bijvoorbeeld mest en organisch materiaal uit het eigen bedrijf wordt vergist. Het andere uiterste betreft grote centrale co-vergistingsinstallaties met verwerkingscapaciteiten van meer dan 100.000 m³/jaar. Een tussenvorm ontstaat wanneer een aantal boeren die in elkaars nabijheid zijn gevestigd samen besluiten een gezamenlijke vergistingsinstallatie op te richten. De schaalgrootte waarop de mestverwerking plaatsvindt, is van invloed op de regulering op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu.

Achtergrond en doel van dit project

De achtergrond en noodzaak van een integraal landelijk toezichtplan gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting is aanbevolen in de rapportage van de VROM-Inspectie "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" van januari 2010.

Vastgesteld is dat meerdere bevoegde gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van co-vergisting. Het lag daarom voor de hand dat gezamenlijk werd opgetrokken.

Multidisciplinaire handhavingsteams, bestaande uit medewerkers van verschillende diensten hebben de inspecties uitgevoerd.

Met deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting wordt uitvoering gegeven aan een gezamenlijk uit te voeren actieprogramma.

Dit actieprogramma richt zich op een deel van de keten rond co-vergisting. Dit deel van de keten bestaande uit inzamelaars en handelaren is van groot belang. De input van afval- en reststoffen in de co-vergistingsinstallaties is sterk bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op- of in de bodem wordt gebracht.

Vanwege de beschikbare capaciteit bij de betrokken handhavingdiensten is er voor gekozen om het aantal te inspecteren bedrijven te beperken tot 8.

In een later stadium zal, afhankelijk van de noodzaak en mogelijkheden, een ander deel van de keten of de gehele keten worden betrokken bij een handhavingproject, dat op basis van het actieprogramma zal worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel

Het doel van dit project is het verkrijgen van inzicht in het deel van de keten waarin inzamelaars, handelaars en leveranciers van co-vergistingmaterialen zich bewegen. Daarnaast is het ook nadrukkelijk de bedoeling dat bij geconstateerde misstanden en overtredingen handhavend tegen deze actoren wordt opgetreden.

Er is naar antwoord gezocht op de volgende vragen:

1. Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** (daaronder begrepen, ingezameld, verwerkt, vermengd) aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen staan in de bijlage Aa van de Meststoffenwet (de positieve lijst) en wat het risico is van stoffen die worden/zijn verhandeld en die niet op de positieve lijst staan;
1. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
2. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa van de Meststoffenwet (de positieve lijst) staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
3. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?

Hoofdstuk 2 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de 8, binnen het kader van dit project, uitgevoerde bedrijfsinspecties weergegeven. Met resultaten wordt hier bedoeld, zaken die negatief opvielen en in de meeste gevallen aan te merken zijn als een overtreding van de bepalingen van het bijbehorende voorschrift.

Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende onderwerpen:

- Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift
- Wet milieubeheer (Wm), hoofdstuk 10, afvalstoffen
- Meststoffenwet
- Regeling dierlijke bijproducten 2008
- Inrichting gebonden zaken
- Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)
- Overige zaken

Wetboek van strafrecht, titel XII, art. 225, valsheid in geschrift

Er is afhankelijk van nader onderzoek (naar de opzet) mogelijk sprake van overtreding van artikel 225 Sr bij de volgende hierna opgesomde zaken:

- Meststoffenwet, door 1 bedrijf
- Dierlijke bijproducten, door 2 bedrijven

Wet milieubeheer, hoofdstuk 10, afvalstoffen

- a. Geen gebruik van begeleidingsdocumenten bij transport van afvalstoffen, door 1 bedrijf;

Meststoffenwet

- a. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet op de positieve lijst staan, door 1 bedrijf;
- b. Leveren van productieresten en productieafval uit de levensmiddelen-industrie aan co-vergisters (niet bezocht in het kader van dit project), terwijl op het transportdocument wordt vermeld dat het om een voedingsmix (uitgepakte levensmiddelen) zou gaan, door 1 bedrijf;
- c. Vaste stoffen die niet in bijlage Aa van de Meststoffenwet staan worden onder een benaming afgezet die doet vermoeden dat het toegestane co-producten zijn. De leverancier van het co-product levert zowel toegestane producten (bijlage Aa) als niet toegestane producten onder dezelfde productnaam zoals bijvoorbeeld vloeibare 'energiemix +', door 1 bedrijf;
- d. Afvoer van mengsels, waaronder zuiverings-slib, bleekarde en etensresten, onder de naam 'supermarktmix' richting vergister. Euralcode 02.03.99, wordt omgekat naar 'plantaardige resten' en staat als zodanig op het afval-begeleidingsdocument (er worden geen handelsdocumenten opgemaakt). Dit mengsel komt niet voor in bijlage Aa waardoor gebruik als co-product in een co-vergister niet is toegestaan. Toch vindt afvoer naar co-vergisters plaats, door 1 bedrijf;
- e. Verhandelen van glycerine als zijnde een stof die voldoet aan bijlage Aa, terwijl deze zeer waarschijnlijk niet daaraan voldoet (nader onderzoek in de keten volgt), door 1 bedrijf;

Regeling dierlijke bijproducten 2008

- f. Opslagsilo's of bakken niet gekenmerkt als opslag van categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002, bijlage II, hoofdstuk I, lid 1a), door 3 bedrijven;

- g. Gebruik van meerdere silo's voor opslag van categorie 3 materiaal binnen de inrichting, door 1 bedrijf;
- h. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt in de buitenlucht, door 1 bedrijf;
- i. Opdracht tot 'neutraal leveren' waarmee bedoeld wordt dat de ondoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag, door 1 bedrijf;
- j. Aanzienlijke afwijkingen van vermelde gewichten op documenten (meest extreem ca. 400%), bij meerdere geïnspecteerde bedrijven;
- k. Leveren direct aan de eindbestemming terwijl op documenten een tussenafleveradres wordt genoemd, door 2 bedrijven;
- l. Vergisters (niet bezocht in het kader van dit project) kunnen in de problemen komen doordat zij bijvoorbeeld categorie 3 materiaal geleverd krijgen terwijl zij geen pasteurisatiestap hebben, of doordat zij materiaal ontvangen onder een verkeerde/valse/omgekatte naam, door 1 bedrijf;
- m. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door 3 bedrijven;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door 4 bedrijven;
 - in aantal gevallen onmogelijk een koppeling te maken tussen nummers, gewichten en documenten en tussen goederen en financiële administratie;
- n. Handelsdocumenten betrekking hebbend op een bepaald transport terwijl ook een afvalbegeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij 2 bedrijven;
- o. Niet bijhouden van een mengadministratie (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij 3 bedrijven;
Bij 1 bedrijf werd eveneens geen mengadministratie bijgehouden, maar is wel bekend welke stoffen zich per tank in de tanks van het tankenpark bevinden;
- p. Bij grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten werd niet het voorgeschreven model voor het handelsdocument gebruikt, door 1 bedrijf;
- q. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's, bij 1 bedrijf;

Inrichtinggebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij 1 bedrijf;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij 2 bedrijven;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij 1 bedrijf;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren, door 1 bedrijf (er loopt ter zake een handhavingstraject door de provincie);
 - ontvangen van swill, door 1 bedrijf; een gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;
- c. Ontbreken van vloeistofdichte vloeren, bij 1 bedrijf;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door 1 bedrijf;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door 2 bedrijven;
- f. Niet melden van de afgifte van afvalstoffen aan het LMA (Amice registratiesysteem), door 1 bedrijf;

- g. Storten van steekvast zuiveringsslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door 1 bedrijf;
- h. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekarde om bij keukenmix te storten, bij 1 bedrijf;

EVOA

- a. Bijlage VII/art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door 4 bedrijven;
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door 1 bedrijf;
- c. Bijlage VII documenten van A naar B en van B naar C, terwijl rechtstreeks van A naar C wordt geleverd, zodat op het eerste bijlage VII document de eindbestemming ontbreekt, door 1 bedrijf;
- d. Grensoverschrijdende overbrenging van stoffen die vallen onder de erkenningseisen van Verordening EG nr. 1774/2002, waarbij toch Bijlage VII documenten aanwezig zijn, die zouden duiden op afvalstoffen (geen overtreding, wel verwarrend);

Overige zaken

- a. Gebruik van onjuiste euralcodes, door 2 bedrijven;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij 3 bedrijven;
- c. Gums, soapstock, droezen, vet-/olieresten en bezinksels uit opslagtanks worden aan co-vergisters afgezet als 'waterig lecithine oliemengsel'; de feitelijke samenstelling van deze stoffen is moeilijk vast te stellen, bij 2 bedrijven.

Antwoord op de bij de doelstelling gestelde vragen

De hierboven aangehaalde resultaten leveren de volgende antwoorden op bij de in de doelstelling van dit project gestelde vragen:

1. Welke (afval)stoffen worden er **verhandeld en geleverd** aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen in de bijlage Aa van de Meststoffenwet (de positieve lijst staan) en wat het risico is van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet op de positieve lijst staan;

Antwoord op vraag 1:

- 1 bedrijf levert jaarlijks 17.500 ton nat vergistingsmateriaal (ca. 50% van hun productie), bestaande uit uitgepakte supermarktproducten, gft-afval en swill aan co-vergisters in Duitsland. Gft-afval en swill (= keukenafval en etensresten) staan niet in bijlage Aa (de positieve lijst). Het andere deel (gft afval en swill) wordt droog vergist en vervolgens gecomposteerd. Dit materiaal wordt voor 100% als compost afgezet naar de landbouw in Nederland.

- 1 bedrijf levert een mengsel van uitgepakte voedingsmiddelen, keukenafval, etensresten en mogelijk andere afvalstoffen onder 2 verschillende namen/aanduidingen, namelijk 'supermarktmix' en 'plantaardige resten, code II' aan 2 co-vergisters in Nederland. Keukenafval en etensresten staan niet in bijlage Aa (de positieve lijst);

- 1 bedrijf levert een overblijfsel van droezen, bezinksels en restvetten, als 'emulsie van water en vetten' aan co-vergisters in Nederland. Het is afhankelijk van de herkomst en het proces waaruit deze reststoffen zijn vrijgekomen of deze in de bijlage Aa (de positieve lijst) staan.

- 1 bedrijf levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de positieve lijst, aan Nederlandse co-vergisters;

- 1 bedrijf levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters. Gebruikte benamingen zijn: voedingsmix 25/60/40 suikerwater, supermarktmix, verpakte snacks, cat. 3 klein verpakt, div. levensmiddelen, glycerine, uitgepakte levensmiddelen, glycerine 2. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd;

- 2 bedrijven leveren 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters. Benamingen die in de administratie zijn aangetroffen zijn: vetslib, flotatieslib, ULL, plant. emulsie, vet en spijsolie (vloeibaar en vast). Deze producten voldoen naar verwachting niet aan bijlage Aa. Hierbij is de vraag welke producten voldoen aan de bijlage Aa niet direct te beantwoorden omdat binnen het kader van dit project geen onderzoek bij de ontdoeners is uitgevoerd.

- 1 bedrijf levert blijkens het onderzoek niet aan co-vergisters;

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa van de Meststoffenwet staan en die worden ingezet bij co-vergisters is dat niet kan worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing kan daarover zekerheid worden verkregen. Deze toetsing is binnen het kader van dit project niet uitgevoerd.

2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?

Antwoord op vraag 2:

Gebleken is dat dit vaak (vastgesteld bij 3 van de geïnspecteerde bedrijven) voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (uitzondering daarop is 1 bedrijf, waar is vastgesteld dat dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's (vrachtbrieven) en handelsdocumenten behorende tot dezelfde vracht zijn vaak niet eensluidend (verschillende omschrijvingen van de lading). Bij 1 van de geïnspecteerde bedrijven is vastgesteld dat standaard op een begeleidend schrijven van het bedrijf staat vermeld: "1. Neutraal laden en lossen, tenzij uitdrukkelijk anders schriftelijk is vermeld", waarmee bedoeld wordt dat de ontdoener niet weet wie de afnemer is en vice versa. Dit wordt gerealiseerd door te werken met een fictieve tussenopslag.

Bij 1 bedrijf werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de positieve lijst kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+", waarmee wordt beoogt dat deze wel aan de positieve lijst voldoet.

3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet op de positieve lijst staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?

Antwoord op vraag 3:

Dit komt zeer frequent voor (bij 4 van de geïnspecteerde bedrijven), maar het bewijs daarvoor is zeer moeilijk te geven. Er is sprake van stoffen waar de ontvanger geld op toe krijgt en die hij vervolgens wegmengt in co-

materiaal waar hij weer geld voor ontvangt. Het mes snijdt hier aan twee kanten.

Indien bedrijven niet worden verplicht om een mengadministratie en een massabalans bij te houden is het vanwege de onmogelijkheid op controle dweilen met de kraan open. Als voorbeeld dat is geconstateerd: stedelijk afval komt binnen bij een inzamelaar en gaat er als categorie 3 materiaal (Verordening EG1774/2002) uit zonder enige bewerking. Ook is het mengen van slibben met uitgepakte voedingsmiddelen vastgesteld die vervolgens als categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002) worden afgezet.

4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?

Antwoord op vraag 4:

Dit is overwegend niet het geval (vastgesteld bij 6 van de geïnspecteerde bedrijven). In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie (overigens niet verplicht), worden niet de juiste transportbegeleidingsformulieren gebruikt en worden transportbegeleidingsformulieren niet naar waarheid ingevuld. De administratie is bij de meeste bezochte bedrijven niet volledig en inzichtelijk.

Vervolgtraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- Bij 2 bedrijven zijn geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten van containers; schoonhouden van terrein enz.);
- Bij 4 bedrijven volgt een hercontrole en vervolgonderzoek door de nVWA. Er is nog geen beslissing genomen over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- Bij 1 bedrijf is besloten tot stopzetten (opleggen van verbod) van de afgifte van 'supermarktmix' aan 2 co-vergisters; er volgt een hercontrole door de nVWA;
- Bij 1 bedrijf is een schriftelijke waarschuwing gegeven m.b.t. gebruikte handelsdocumenten door de nVWA;
- Bij 1 bedrijf wordt een proces-verbaal opgemaakt of een schriftelijke waarschuwing gegeven voor de afzet van keukenafval en etensresten aan een bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- Bij 1 bedrijf werd besloten tot stopzetten van de activiteiten (door het opleggen van een voorlopige maatregel in het kader van de Wet op de economische delicten (Wed)); bestuursrechtelijk handhavingstraject is ingezet; mogelijk ook strafrechtelijke aanpak door RMT van de politie;
- Overtredingen inzake de EVOA werd bij enkele bedrijven vastgesteld. Deze worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.¹

¹ Bedrijven kunnen op meerdere onderwerpen scoren waardoor het totaal groter wordt dan 8

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de binnen het kader van dit project uitgevoerde inspecties worden de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan:

Conclusies

- Er waren slechts 2 bedrijven (25% van de geïnspecteerde bedrijven) waar behoudens enkele kleinere geconstateerde afwijkingen t.o.v. de geldende regels geen overtredingen met vervolgstappen werden geconstateerd. Dit betekent dat bij 75% van de 8 geïnspecteerde bedrijven sprake was van kleinere tot grote overtredingen;
- Bij veel stromen kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze niet op de bijlage Aa van de Meststoffenwet voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners binnen het kader van dit project niet zijn uitgevoerd;

Aanbevelingen

- Verplicht bedrijven tot het voeren van een mengadministratie en daaraan gekoppeld een massabalans;
- Hoewel er gezien de ervaringen tijdens de uitvoering van dit project van wordt uitgegaan dat de meeste bezochte bedrijven goed op de hoogte zijn van de geldende nationale en internationale regels met betrekking tot co-vergisting en de transporten van dierlijke bijproducten en afvalstoffen verdient het aanbeveling om een voorlichtingsfolder met stappenplan te maken en te verspreiden onder de doelgroep;
- Voer na het tot stand komen van een nieuwe 'positieve lijst' of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgpriject uit, waarbij het gedeelte van de keten bestaande uit ontdoener, inzamelaar/handelaar/bewerker/transporteur tot co-vergister worden meegenomen. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties moeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten;
- Zorg voor een duidelijk juridisch kader en instructie naar de diverse handhavingsdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van de keten rondom de vergisters;

Hoofdstuk 4 Bijlagen

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van co-vergisting:

- AID, nu nieuwe VWA of nVWA: expertise bijlage Aa (positieve lijst), toezichthouder Meststoffenwet en Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002)
- VI: verantwoordelijk toezichthouder Wet Milieubeheer; expertise milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten
- Provincies: bevoegd gezag Wet milieubeheer, expertise vergunning
- politie: opsporing van milieudelicten
- Agentschap NL: subsidievoorwaarden co-vergisting
- VWA, nu nieuwe VWA of nVWA: toezichthouder Regeling dierlijke bijproducten 2008 (EG verordening 1774/2002)

Bijlage 2 Sanctiestrategie

Voor dit project is bij aantreffen van overtredingen de volgende aanpak vastgesteld:

Handhavers van het bevoegd gezag voor de inrichting (provincie of gemeente)

Indien tijdens de inspecties in het kader van dit project overtredingen worden geconstateerd die een relatie hebben met de inrichting (bijv. handelen in strijd met de verleende vergunning), dan zal de handhaver van het betrokken bevoegde gezag voor de inrichting handelen overeenkomstig het voor die provincie of die gemeente vastgestelde Handhavings Uitvoerings Programma (HUP);

Handhavers van de VROM-Inspectie (VI)

De VI richt zich binnen het kader van dit project op afvalstoffen gerelateerde zaken. Indien een niet inrichting gebonden overtreding wordt vastgesteld vallende onder de werkingssfeer van de Wet milieubeheer wordt handhavend opgetreden. De handhaving kan bestaan uit strafrechtelijk optreden (opmaken van een proces-verbaal); al dan niet in combinatie met bestuursrechtelijk optreden (bestuursdwang of last onder dwangsom).

Handhavers van de Algemene Inspectiedienst/VWA (nVWA)

Indien vastgesteld wordt dat de handelaar producten levert die niet aan de eisen van de bijlage Aa van de Meststoffenwet (de positieve lijst) voldoen, zal gekeken worden of de producten op afzienbare termijn wel een toelating zouden krijgen. Zo ja dan wordt enkel vastgelegd welke vergisters het product ontvangen hebben. Zo niet dan zullen de vergisters als spin-off van het onderzoek bezocht worden. De ondernemers zullen in kennis gesteld worden van de overtreding en de gevolgen hiervan voor hun bedrijf. Indien niet toegelaten producten vergist worden betekent

dit dat het digestaat niet meer als meststof aangemerkt kan worden, maar als afvalstof. De ondernemer zal dan een andere oplossing moeten zoeken voor de afvoer van het digestaat. De handhaving is strafrechtelijk in het kader van de Meststoffenwet. Daarnaast wordt het bevoegd gezag, gemeente of provincie, in kennis gesteld en deze bepalen mede hoe om te gaan met het digestaat, de inhoud van de vergister.

Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma

Inleiding

In januari 2010 heeft de VROM-Inspectie (VI) het rapport "Co-vergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" gepubliceerd. Dit rapport bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele co-vergisters en het onderzoek naar een aantal *ongewenste* situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen was:

'Laat periodieke controles door de AID, VWA en provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag uitvoeren op het naleven van de milieu- en meststoffenregelgeving door exploitanten van co-vergisters en de leveranciers van bijproducten. Geadviseerd wordt om hiervoor een gezamenlijk actieprogramma op te stellen'.

In november 2010 hebben de samenwerkende handhavingsdiensten, zoals deze in de rapportage waarvan deze bijlage deel uitmaakt staan beschreven, een gezamenlijk handhavingsproject uitgevoerd gericht op het begin van de keten. Dit deel van de keten bestaat uit de inzamelaars, opbulkers, bewerkers van co-producten.

Dit handhavingsproject voorzag, zoals in de rapportage is aangegeven, slechts deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de bijlage Aa van de Meststoffenwet, de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek, het handhaven bij de co-vergisters op alle relevante onderwerpen (nog) niet goed mogelijk was.

Gelet op de aanbevelingen gedaan in het eerst genoemde rapport en de aanbevelingen gedaan in de huidige rapportage zal medio 2011 door de betrokken handhavingsdiensten een gezamenlijk actieprogramma worden opgesteld en uitgevoerd.

In deze bijlage wordt aangegeven hoe zo'n actieprogramma er uit kan zien.

Betrokken bevoegde gezagen

Bij het proces van co-vergisting zijn meerdere bevoegde gezagen betrokken:

*De **gemeente** is bevoegd gezag voor de milieuvergunning:*

- voor het bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van dierlijke of overige organische meststoffen (cat. 7.1 Ivb.).

*De **provincie** is bevoegd gezag:*

- indien er sprake is van het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar (categorie 7.4 van het Ivb);*
- Indien co-substraten te bestempelen zijn als afval, voor de opslag en verwerking boven een bepaalde capaciteit (zie hierna)*
- indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) meer dan 1.000 m³ bedraagt en deze*

- afvalstoffen afkomstig zijn van buiten de inrichting (categorie 28.4,a, 6^o Ivb);*
- *Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces (categorie 28,4,c,1^o Ivb).*

Het ministerie van **Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)**. Bij het toepassen als meststof vallend onder de Meststoffenwet valt het digestaat van de co-vergisters binnen het domein van LNV, met als toezichthouder de **AID, nu nieuwe VWA (nVWA)**;

LNV is samen met het ministerie van **Volksgesondheid Welzijn en Sport** opdrachtgever van de **Voedsel en Warenautoriteit (VWA, nu nieuwe VWA)**. Bepaalde dierlijke bijproducten mogen behandeld worden in een erkende biogas -of composteerinstallatie. De erkenningseisen die aan deze bedrijven gesteld worden staan in artikel 15 en Bijlage VI, Hoofdstuk II van de Verordening (EG) Nr. 1774/2002. Ten aanzien van de verwerkingseisen is Bijlage VI van deze verordening aangepast door Verordening (EG) Nr. 208/2006.

Alle overige overtredingen/tekortkomingen (in de keten tot en met co-vergister en verwerken van digestaat als afvalstof) vallen onder de Wet milieubeheer en daarmee binnen het I en M-domein afval. Wm-bevoegde gezagen houden toezicht, VI heeft stelselverantwoordelijkheid.

Betrokken toezichthouders/inspectiediensten

De volgende toezichthouders/inspectiediensten zijn betrokken bij de handhaving van wet- en regelgeving binnen de keten van co-vergisting:

AID, nu nieuwe VWA (nVWA): expertise bijlage Aa (positieve lijst), verantwoordelijk toezichthouder Meststoffenwet

VI: verantwoordelijk toezichthouder Wet Milieubeheer; expertise milieu en externe veiligheid; opsporing van milieudelicten

Provincies: bevoegd gezag Wet milieubeheer, expertise vergunning

politie: opsporing van milieudelicten

Agentschap NL: subsidievoorwaarden co-vergisting

VWA, nu nieuwe VWA (nVWA): toezichthouder dierlijke bijproducten

Risicoanalyse

Programmatisch handhaven is informatiegestuurd handhaven. Een risicoanalyse is een eerste stap om door middel van de gegenereerde informatie en de waardering die daaraan wordt toegekend (prioritering) te komen tot handhaven met effect.

Een risicoanalyse in een integraal toezichtplan heeft tot doel vast te stellen waar de risico's in de keten aanwezig zijn en vervolgens hoe daar het type en aard van interventies door de betrokken bevoegde gezagen op kunnen worden afgestemd.

Bij risico's wordt hierbij gedacht aan:

- milieuaspecten (afval, bodem, energie, (ext.-)veiligheid, geluid, lucht)
- fysieke (gezondheids-)veiligheid voor mens en dier
- kwaliteit (m.n. gevoel van veiligheid)
- financieel- economische schade (fraudegevoeligheid)
- bestuurlijk belang/imago

Dergelijk risicoaspecten kunnen worden gescoord op:

- o brancheniveau (basis vergunning/expert judgement)
- o inrichtingenniveau
- o ketenniveau

In het actieprogramma wordt gekozen voor een aanpak op ketenniveau, waarbij de doorwerking van risico's als gevolg van de activiteiten van alle actoren in de hele keten nadrukkelijk de aandacht heeft.

Bij de geplande bedrijfsbezoeken (inrichtingenniveau) wordt getracht vast te stellen of de vastgestelde risico's in de hele (of een substantieel deel van de) branche voorkomen.

De volgende risico's worden benoemd in relatie tot co-vergisting

1. Onvoldoende zicht op de gehele keten
2. Onvoldoende zicht op aantal en kwaliteit van biovergisters
3. Onvoldoende zicht op en inzicht in de soort en kwaliteit van co-vergisting producten (dierlijke bijproducten).

De Vrom-Inspectie en de nieuwe VWA zullen zich tijdens een voorgenomen inspectie binnen het kader van dit actieprogramma richten op de gehele keten.

Risico's binnen de keten

Het is zoals gezegd van belang om zicht te hebben op alle activiteiten binnen de keten. Wat leveren de ontdoeners en wat gebeurt er vervolgens mee.

De samenstellende componenten van het bio-vergistingsmateriaal moeten als zodanig herkenbaar/traceerbaar zijn om een oordeel te kunnen geven over het al dan niet genoemd zijn in de bijlage Aa van de Meststoffenwet (de positieve lijst). Materiaal dat onherkenbaar/ontraceerbaar is weggemengd vormt mogelijk een gezondheidsrisico. Het is daarom van evident belang dat het vergistingsmateriaal van ontdoener/producent tot inzet bij de co-vergister kan worden gevolgd.

Risico's in relatie tot dierlijke bijproducten

Dierlijke bijproducten zijn verdeeld in drie categorieën. Deze indeling is gebaseerd op het risico voor de volks- en diergezondheid. Per categorie is bepaald wat er met het dierlijke bijproduct mag gebeuren en welke bestemming het mag hebben. Zo kan een dierlijk bijproduct bijvoorbeeld worden vernietigd, omgezet tot brandstof of verwerkt tot diervoeder.

Categorie 1

Algemeen geldt dat categorie 1-materiaal alleen als afval mag worden verwijderd door middel van verbranding of door storten op een afvalstortplaats al dan niet na een voorgaande be- of verwerking in een erkend categorie 1 verwerkingsbedrijf. In Nederland is storten verboden.

Voor bepaalde gevallen zijn er uitzonderingen mogelijk; bijvoorbeeld dode gezelschapsdieren of dieren in zeer afgelegen gebieden.

De dierlijke bijproducten in deze categorie staan in artikel 4, lid 1 van de Europese Verordening 1774/2002. In het kort gaat het om dierlijke bijproducten die:

- een risico vormen door een overdraagbare encefalopathie (BSE/TSE); verboden stoffen bevatten zoals hormonen;
- residuen bevatten van milieuverontreinigende stoffen zoals dioxines en PCB's;
- dode gezelschapsdieren;
- proefdieren; en
- keukenafval van internationale middelen van vervoer zoals vliegtuigen en schepen.

Categorie 2

Dierlijke bijproducten (categorie 2-materiaal), waarvan moet worden vastgesteld of deze mogen worden gebruikt in biogas of composteerinstallaties:

- mest en de inhoud van het maag-darmkanaal;
- slib van slachthuizen;
- dierlijke producten uit derde landen die niet voldoen aan de invoereisen van de Europese Unie;
- dierlijke producten die residuen bevatten van diergeneesmiddelen;
- dieren die anders dan door slachting, voor menselijke consumptie sterven of gedood worden. Bijvoorbeeld kadavers van boerderijen of dieren die gedood worden om dierziekte te bestrijden;
- dierlijke bijproducten die niet onder categorie 1- of categorie 3-materiaal vallen. Bijvoorbeeld bedorven voedingsmiddelen of vlees dat bij de keuring tijdens het slachten ongeschikt is verklaard voor humane en dierlijke consumptie.

Categorie 3

Dierlijke bijproducten in deze categorie staan in artikel 6, lid 1 van de Europese Verordening 1774/2002. In het kort gaat het om:

- dierlijke bijproducten afkomstig van gezonde dieren.
 - Dat wil zeggen: dieren die geslacht zijn in een slachthuis en na een inspectie overeenkomstig EU-wetgeving zijn goedgekeurd;
 - melk van gezonde dieren;
 - in volle zee gevangen vis.

Alleen dierlijke bijproducten die tot deze categorie behoren, kunnen na een adequate behandeling gebruikt worden als grondstof voor diervoeder.

- Dierlijke bijproducten die ontstaan bij de productie van voor menselijke consumptie bestemde levensmiddelen.
- Voormalige voedingsmiddelen. Dit zijn voedingsmiddelen waarvan bijvoorbeeld de houdbaarheidsdatum is overschreden maar die nog niet bedorven zijn.
- Keukenafval en etensresten die niet afkomstig zijn van internationale middelen van vervoer.

Verwerking

Categorie 3-materiaal mag onder bepaalde voorwaarden worden gebruikt voor de productie van diervoeder en technische producten, maar kan ook gebruikt worden in biogas- of composteerinstallaties.

Risico's met betrekking tot het op- of in de bodem brengen van afvalstoffen

Het is mogelijk dat de co-vergister producten oplevert die niet zijn in te zetten als meststof in de zin van de Meststoffenwet (zie bijlage Aa, de positieve lijst) . In dat geval worden afvalstoffen op- of in de bodem gebracht in strijd met de Wet bodembescherming.

Andere risico's

Naast risico's die ontstaan voor de gezondheid van mens en dier en risico's voor het milieu indien niet voldaan wordt aan de afvalstoffenwetgeving, kunnen de volgende risico's worden genoemd:

- risico's voor de luchtkwaliteit, door emissies van bio-vergisters naar de lucht
- risico's binnen het kader van (externe) veiligheid, door drukopbouw binnen de bio-vergistingsinstallaties

Kaders van de totale keten

De keten van co-vergisting bestaat globaal uit de (primaire) ontdoeners, de inzamelaars, opbulkers, be- en verwerkers, de producenten van de co-producten, de handelaren, de vergistingsbedrijven en de afnemers van de producten van de vergisting. Daarbij komen de transporteurs en eventuele extra tussenhandelaren. Het is vanzelfsprekend ook mogelijk dat meerdere rollen bij 1 bedrijf zijn gepositioneerd

Kaders van de deelnemende inspectiediensten **Gemeenten**

De gemeentelijke inspecteurs zullen zich beperken tot het inrichting gebonden toezicht van de kleinere vergisters, die zich veelal beperken tot het verwerken van binnen de inrichting ontstane meststoffen met daarbij co-vergistingsproducten van elders. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken door andere handhavingpartners wordt vooraf afgestemd met de betreffende gemeentelijke handhavingdienst

Provincies

Zie gemeente

De provinciale inspecteurs beperken zich tot toezicht en opsporing m.b.t. het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit van meer dan 25.000 m³ per jaar;

Indien co-substraten te bestempelen zijn als afval, deze afkomstig zijn van buiten de inrichting en indien de opslagcapaciteit voor afvalstoffen meer dan 1.000 m³ bedraagt;

Indien jaarlijks meer dan 15.000 m³ afvalstoffen (bijvoorbeeld bepaalde soorten co-substraten) afkomstig van buiten de inrichting wordt toegevoegd aan het vergistingsproces. Bij inrichting gebonden inspectiebezoeken wordt vooraf afgestemd met de betreffende provinciale handhavingdienst.

Algemene Inspectiedienst, nu nieuwe VWA (LNV)

De controle is zowel gericht op de vergisters als op de ontdoeners en inzamelaars en dan meer specifiek op de samenstelling van de producten die naar vergisters gaan. Daarmee wordt vastgesteld welke vergisters een risico vormen voor de bepalingen bij- of krachtens de Meststoffenwet.

De inspecteurs van de AID/nieuwe VWA inspecteren de correcte toepassing van de Meststoffenwet, bij het toepassen van de producten van co-vergisting op- of in de bodem. Zij werken daarbij zover als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de betreffende inrichting(en). Tot aan het moment dat de bijlage Aa (positieve lijst) is vernieuwd/aangepast dan wel dat is onderzocht of er een andere systematiek is om te handhaven, zal deze dienst niet actief handhaven bij co-vergisters.

Vrom-Inspectie (VI)

De VI-inspecteurs richten zich op de afvalstoffen die worden be- of verwerkt waarvan verwacht mag worden dat deze niet kunnen voldoen aan de eisen van de Regeling dierlijke bijproducten en de Meststoffenwet.

Zij voeren hun onderzoek in eerste instantie uit bij nader te selecteren leveranciers/handelaren (en eventueel in een later stadium bij co-vergisters).

Voedsel- en Warenautoriteit, nu nieuwe VWA

De inspecteurs van de VWA/nieuwe VWA controleren de erkenningsregeling co-vergisters en de zogenoemde positieve lijst. Zij werken daarbij zoveel als mogelijk is samen met de inspectiedienst van het bevoegd gezag voor de inrichting(en)

Reguliere politie

De reguliere politie heeft in het kader van de opsporing een zelfstandige taak. Ook kan er voor gekozen worden om RMT's of IRT's van de politie vanaf het voortraject van het actieprogramma te betrekken bij opzet en uitvoering.

Werkwijze

De trekker van het actieprogramma/het te plannen vervolgproject bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet in gezamenlijkheid zijn gemaakt door de betrokken handhavingspartners (de helicopterview)

De bij dit project betrokken medewerkers van nVWA en de VI zullen gezamenlijk in kleine teams optrekken en inspectiebezoeken afleggen bij vooraf te selecteren actoren in de gehele keten van co-producten.

Zij zullen daarbij samenwerking zoeken bij gemeentelijke/provinciale handhavers die opereren namens het bevoegd gezag van de geselecteerde inrichtingen.

VI en nVWA zullen in gezamenlijkheid een aantal actoren in de keten (bedrijven) selecteren die **zonder** voorafgaande aankondiging worden bezocht.

De keuze van de te inspecteren bedrijven zal nader worden bepaald aan de hand van bij de inspectiediensten aanwezige kennis en een lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van het onderhavige project en van bezoeken aan co-vergisters.

De werkwijze zal nader worden vastgesteld.