



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 01

Datum 31 december 2010
Status Concept

Colofon

Versie 01
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

Auteurs [REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	6
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	8
Hoofdstuk 2 Plan van aanpak.....	9
Hoofdstuk 3 Sanctiestrategie	11
Hoofdstuk 4 Resultaten	12
Wm, hoofdstuk 10, afvalstoffen	12
Dierlijke bijproducten	12
Inrichting gebonden zaken	13
EVOA	13
Overige zaken	13
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen	16
Conclusies	16
Aanbevelingen	16
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten.....	17
Bijlage 2 Geïnspecteerde bedrijven	18

Managementsamenvatting

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-vergistingsinstallaties en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Eén van de aanbevelingen in dit rapport 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'.

Deze rapportage die de werkwijze en resultaten weergeeft van een gezamenlijk uitgevoerd actieprogramma in 2010, voorziet deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de bijlage Aa, de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek, het handhaven bij de co-vergistingsinrichtingen (nog) niet goed mogelijk was. Daardoor is door betrokkenen bij de VI en de VWA besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars/leveranciers van afval- en restbijproducten.

De volgende vragen werden door de resultaten van de uitgevoerde inspecties beantwoord:

1. Inventarisatie welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** worden aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen in de bijlage Aa (de positieve lijst) staan en wat het risico is van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet op de positieve lijst staan:
Er zijn 8 bedrijven bezocht en geïnspecteerd.
4 bedrijven leveren (afval)stoffen als supermarktproducten, gift-afval en swill aan co-vergisters in Duitsland. Gift-afval en swill staan niet op de positieve lijst. Daarnaast is door het ontbreken van een adequate mengadministratie niet vast te stellen of alle andere geleverde mixen voldoen aan de positieve lijst;
3 bedrijven leveren (afval)stoffen van de positieve lijst aan Nederlandse co-vergisters;
4 bedrijven leveren (afval)stoffen die niet op de positieve lijst staan of stoffen waarvan door het ontbreken van een adequate mengadministratie niet is vast te stellen of zij op de positieve lijst staan, aan Nederlandse co-vergisters;
1 geïnspecteerd bedrijf levert blijkens de inspectieresultaten niet aan co-vergisters.
Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa staan en die worden ingezet bij co-vergisters is dat niet kon worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing kan daarover zekerheid worden verkregen.
2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
Gebleken is dat dit vaak voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (bij 1 bedrijf bleek die opzet wel).
3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet op de positieve lijst staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?

Dit komt regelmatig voor.
4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?
Dit is overwegend niet het geval. In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie, worden niet de juiste transportdocumenten gebruikt en worden transportdocumenten niet naar waarheid ingevuld.

5. Wat is de invloed van de resultaten van dit project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?

De resultaten van dit project zullen o.a. aanleiding zijn tot een aanbeveling die moet leiden tot het invoeren van een mengverbod. Alleen de aanvoer van enkelvoudige rest- of afvalstromen op bedrijven met een co-vergistingsinstallatie zou moeten worden toegestaan. Dit verbetert de controleerbaarheid op de herkomst en identiteit van co-producten.

6. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?

De resultaten van dit project geven aanleiding om dezelfde en soortgelijke bedrijven in de nabije toekomst integraal te controleren op afzet van stoffen aan co-vergisters.

De bedrijfsinspecties hebben geleid tot de volgende handhavingsacties c.q. vervolgonderzoeken:

- Bij 2 bedrijven werden geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten containers; schoonhouden terrein enz.);
- Bij 4 bedrijven volgt hercontrole en vervolgonderzoek door nVWA, nog geen beslissing over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- Bij 1 bedrijf ~~is geëdwongen tot stopzetten van de afgifte van 'supermarktmix' aan 2 co-vergisters~~ ~~stopgezet~~; hercontrole door nVWA;
- Bij 1 bedrijf schriftelijke waarschuwing m.b.t. gebruikte handelsdocumenten;
- Bij 1 bedrijf proces-verbaal of schriftelijke waarschuwing voor afzet van keukenafval en etensresten aan bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- Bij 1 bedrijf stopzetten van activiteiten (opleggen voorlopige maatregel WED); bestuursrechtelijk handhavingstraject ingezet; mogelijk ook strafrechtelijke aanpak door RMT politie;
- Overtredingen inzake de EVOA bij enkele bedrijven vastgesteld, worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

Deze en andere resultaten leiden tot de volgende conclusies:

- De samenwerking tussen de betrokken diensten werd door de deelnemers als positief ervaren. Wat opviel was dat een aantal deelnemers een bepaald verwachtingspatroon hadden van de inhoudelijke kennis van vertegenwoordigers van andere diensten, die in de praktijk van de uitvoering van dit project niet geheel kon worden ingevuld;
- Bij een aantal deelnemers bleek bij de evaluatie dat het voor hen niet geheel duidelijk was dat dit een handhavingsproject was en niet slechts bedoeld om kennis en informatie op te doen;
- De bij de doelstelling gestelde vragen konden worden beantwoord;
- Er waren slechts 2 bedrijven (25%) 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;
- Vervolg.....

De resultaten en conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

.....

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 bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele co-vergistinginstallaties 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'.

Deze rapportage die de werkwijze en resultaten weergeeft van een gezamenlijk uitgevoerd actieprogramma, voorziet deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek. Daardoor is door betrokkenen bij de VI en de nVWA besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers van bijproducten.

Wat is co-vergisting-wat is het?

Co-vergisting is het door vergisting van mest en co-producten ~~produceren~~ 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, gehygiëniseerd en vervolgens als verwerkte mest worden geëxporteerd of worden 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-producten die worden toegepast.

Co-vergisting wordt op verschillende schaalgroottes toegepast. Het kan op boerderniveau plaatsvinden waarbij bijvoorbeeld mest en organisch materiaal uit het eigen bedrijf wordt vergist. Het andere uiterste betreft grote centrale co-vergistinginstallaties 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 ~~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 bevoegde gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van co-vergisting. Het ligt daarom voor de hand dat gezamenlijk wordt opgetrokken dan wel dat in gezamenlijkheid wordt afgesproken welke dienst welk onderdeel van de keten oppakt.

Bij de uitvoering van het onderhavige project heeft deze samenwerking vorm gekregen door het vormen van multidisciplinaire handhavingteams die de inspecties hebben uitgevoerd.

Het doel van deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting is uitvoering te geven 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 ~~de materiaal~~ in de co-vergistingsinstallaties is sterk ~~namelijk alles~~ bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op- of in de bodem wordt gebracht. 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.

Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel

De vraag die aan de uitvoering van dit project ten grondslag ligt 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.

Het doel van dit project is als volgt:

~~Geef aan de hand van de resultaten en ervaringen van de bij genoemde doelgroep verrichte inspecties verkregen inzicht door gerichte inspecties uit te voeren bij de genoemde doelgroep~~ antwoord op de volgende vragen:

1. Inventariseer welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** worden aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen in de bijlage Aa (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 in de bijlage Aa (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 van de uitvoering van het project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?
6. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?

Hoofdstuk 2 Plan van aanpak

Om de vraag te beantwoorden en het doel van dit project te realiseren is het volgende Plan van aanpak (Pva) ontwikkeld.

Vanwege het gegeven dat meerdere bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn voor een deel van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is, zoals reeds eerder aangegeven, gekozen voor een multidisciplinaire aanpak, met betrokkenheid van VI, nVWA, provincies, gemeenten en ondersteunend reguliere politie.

De VI levert de projectleider. De projectleider bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet gezamenlijkheid zijn gemaakt door de betrokken handhavingpartners (de helicopterview).

De bij dit project betrokken medewerkers van de nVWA en de VI zullen gezamenlijk in kleine teams optrekken en inspectiebezoeken afleggen bij vooraf te selecteren handelaren/leveranciers 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 achttal bedrijven selecteren die zonder voorafgaande aankondiging worden bezocht. De keuze van de te inspecteren handelaren wordt bepaald aan de hand van een reeds bestaande lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van bezoeken aan co-vergisters.

Het bevoegde gezag voor de geselecteerde inrichtingen, in casu de provincies Flevoland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Zuid-Holland en de gemeente Venlo, is op de hoogte gesteld van dit project. Zij zullen de benodigde gegevens (in het vervolg van dit plan van aanpak benoemd) overleggen.

De werkwijze voorafgaand aan/bij de bedrijfsinspecties is als volgt:

Vooronderzoek

De betrokken diensten stellen voorafgaand aan de geplande inspecties een vooronderzoek in, gericht op de geselecteerde bedrijven, dat zal bestaan uit:

nVWA:

- Dossieronderzoek handhavinggeschiedenis (resultaten audits en inspecties);
- Erkennung categorie 1, 2, 3;
- Gegevens van het meldsysteem "TraceSysteem en tracking".

Bevoegd gezag voor de inrichting (provincie/gemeente):

- Milieuvergunning;
- Deel van de aanvraag waarin de werkwijze van het bedrijf wordt besproken;
- Bevindingen vorengaande controles;
- Acceptatie en verwerkingbeleid;
- En (indien van toepassing) de gegevens uit het registratiesysteem Amice betreffende de ontvangst en afgiftemeldingen vanaf 1 januari 2010 vanuit de volgende rollen:
 - Ontvanger
 - Ontdoener
 - Afgiftemeldingen

VI:

- Dossieronderzoek handhavinggeschiedenis;
- Terragegevens (transportmeldingen EVOA) vanaf 1 januari 2010;
- Gegevens inschrijving handelsregister KvK.

Feitelijke inspectie op locatie:

- Samenstellen van de inspectieteams per te inspecteren bedrijf;
- Maken van afspraken tussen betrokken inspecteurs;

- Inleidend gesprek door 1 persoon uit het inspectieteam met directie/bedrijfsleiding waarbij het doel van de inspectie wordt uitgelegd;
- Administratieve controle, met name gericht op de lijst van debiteuren (afnemers van hun producten) en in- en verkooporders; lijst van crediteuren; grootboek; transportbegeleidingsformulieren (CMR, handelsdocument dierlijke bijproducten, begeleidingsbrief afval, bijlage VII en kennisgevingformulier EVOA);
- Vaststellen of de activiteiten binnen de inrichting door een vergunning worden gedekt;
- Vaststellen of bij afwijking sprake is van een gedoogbeschikking;
- Vaststellen welke producten door de handelaren worden verhandeld, de bestemming van die producten vaststellen en deze producten vergelijken met de bijlage Aa (de positieve lijst);
- Vaststellen dat de afvalstoffen onder de juiste benaming en juiste euralcode worden ingezameld en afgegeven;
- Vaststellen of synoniemen worden gebruikt voor producten bestemd voor bio-vergisters, dan wel dat dergelijke producten bewust worden omgekat (worden voorzien van een andere/valse identiteit);
- Indien mengsels van dierlijke bijproducten en/of afvalstoffen als co-product aan co-vergisters worden afgeleverd, dan de bestanddelen van het mengsel proberen vast te stellen (bijv. uit de meng-administratie);
- Vaststellen of afvalstoffen en dierlijke bijproducten, die rechtstreeks van ondoener naar ontvanger zijn vervoerd, op de juiste wijze zijn verantwoord op begeleidingsbrieven afval (papieren U-bocht d.m.v. twee begeleidingsbrieven waarbij de afvalstoffen zogenaamd over de inrichting van het bedrijf lopen, wordt niet toegestaan);
- Vaststellen dat afvalstoffen en dierlijke bijproducten op de juiste wijze en met de juiste documenten worden geïmporteerd dan wel geëxporteerd;
- Fysieke inspectie indien de betrokken handelaar beschikt over een inrichting;
- Waar mogelijk vaststellen van ketens of samenwerkingsverbanden tussen bedrijven (nationaal en internationaal);
- In voorkomend geval vaststellen van het te volgen handhavingstraject (bestuurlijk/strafrechtelijk of twee sporen);
- Per inspectie wordt een deelrapportage gemaakt aan de hand van items op een controlelijst;
- Na de inspecties volgt een gezamenlijke bijeenkomst waarbij de resultaten van de inspecties kort worden geëvalueerd en waarbij de opzet en teneur van het eindrapport worden besproken;
- De projectleider van de VI maakt vervolgens de eindrapportage in concept, inclusief conclusies en aanbevelingen, die ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de betrokken diensten;
- Vervolgens wordt het rapport vastgesteld en gepubliceerd.

Tijdpad

Vanaf 1 november 2010 in de 3^e week van oktober 2010 (vanaf maandag 18 oktober) is gestart met de inspecties. Er zijn daarvoor 8 bedrijven in de eerder genoemde doelgroep (groslijst van 26 bedrijven) geselecteerd (zie bijlage 2). Er is uitgegaan van een doorlooptijd van vijf weken (tot 19 november 2010) voor het uitvoeren van de inspecties en deelrapportages.

Hoofdstuk 3 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 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 Wm 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 (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~~ digestaat ~~zijn product~~. 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 de inhoud van ~~het digestaat~~ het digestaat ~~de vergister~~.

Hoofdstuk 4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de acht, 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 tegen~~ de bepalingen van het bijbehorende voorschrift.

Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende onderwerpen:

- Wet milieubeheer (Wm), hoofdstuk 10, afvalstoffen
- Dierlijke bijproducten
- Inrichting gebonden zaken
- Europese verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)
- Overige zaken

Wm, hoofdstuk 10, afvalstoffen

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

Dierlijke bijproducten

- a. Opslagsilo's of bakken niet gekenmerkt als opslag van categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002, bijlage II, hoofdstuk I, lid 1a), door VTO BV; door Nijsen-Granico BV; door VKP BV;
- b. Gebruik van meerdere silo's binnen inrichting voor opslag van categorie 3 materiaal, door VTO;
- c. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt buiten, bij Nijsen-Granico BV;
- d. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet op de positieve lijst staan, door VTO;
- e. Opdracht tot 'neutraal leveren' waarmee bedoeld wordt niet als zodanig kenbaar als dierlijke bijproducten leveren, door VTO;
- f. Aanzienlijke afwijkingen van vermelde gewichten op documenten (meest extreem ca. 400%), bij meerdere geïnspecteerde bedrijven;
- g. Leveren direct aan de eindbestemming terwijl op documenten een tussen- afleveradres wordt genoemd, door VTO BV; door Nijsen-Granico BV;
- h. Leveren van productieresten en productiefal aan co-vergisters (niet bezocht in het kader van dit project), terwijl er op het transportdocument wordt vermeld dat het om een vork voedingsmix zou gaan (uitgepakte levensmiddelen), door Nijsen-Granico BV;
- i. 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 Nijsen-Granico BV;
- j. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door VTO BV; door Nijsen Granico BV; door VKP BV;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door VTO BV; door Nijsen-Granico BV; door VKP BV; door Vierhouten Vet BV;
 - in aantal gevallen onmogelijk een koppeling te maken tussen nummers, gewichten en documenten en tussen goederen en financiële administratie;
- k. Handelsdocumenten betrekking hebbend op een bepaald transport terwijl ook een afval begeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij Nijsen-Granico BV; bij VKP BV;
- l. Vaste stoffen, die niet in bijlage Aa staan aan de positieve lijst voldoen, worden onder eenzelfde benaming afgezet die doet vermoeden dat het toegestane co-producten zijn, bijv. als de vloeibare 'energiemix +' - die wel aan de positieve lijst voldoet, door VKP;

- m. In enkele gevallen werd geen mengadministratie bijgehouden (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij Vierhouten Vet BV; bij Rotie Vetveredeling BV; bij Vetexploitatie Dronten BV; Bij Van der Kooy Pijnacker BV wordt eveneens geen mengadministratie bijgehouden, maar is wel bekend welke stoffen zich per tank in de tanks van het tankenpark bevinden.
- n. Bij grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten werd niet het voorgeschreven model voor het handelsdocument gebruikt, door Vierhouten Vet BV;
- o. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's, bij Vierhouten Vet BV;
- p. 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 afval begeleidingsdocument (er worden geen handelsdocumenten opgemaakt). Dit mengsel komt niet voor in Bijlage Aa, ~~waardoor er is het gebruik als co-product in een co-vergister niet is toegestaan~~. Toch vindt afvoer naar co-vergisters plaats, door Rotie Vetveredeling BV;

Inrichting gebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij Rotie Vetveredeling BV;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij VTO BV; bij Vierhouten Vet BV;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij Nijsen-Granico BV;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren door VKP (er loopt ter zake handhavingstraject door provincie N-Br.);
 - ontvangen van swill door Vetexploitatie Dronten BV; gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;
- c. Ontbreken van vloestofdichte vloeren bij Nijsen-Granico BV;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door VKP;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door Vierhouten Vet BV; ~~door Rotie Vetveredeling BV;~~
- f. Niet melden van de afgifte van afvalstoffen aan Arnice, door Rotie Vetveredeling BV;
- g. Storten van steekvast zuiveringsslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door Rotie Vetveredeling BV;
- h. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekarde om bij keukenmix te storten, bij Rotie Vetveredeling BV;

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

EVOA

- a. Bijlage VII / art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door VTO; door Nijsen-Granico BV; door Van der Kooij Pijnacker BV; ~~door Rotie Vetveredeling BV;~~
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door VTO;
- 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 Nijsen-Granico BV;
- 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 VTO; door Vierhouten Vet BV;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij Vierhouten Vet BV; ~~bij Rotie Vetveredeling BV;~~
- c. ~~Guns, soapstock, droezen, vet-olieresten en bezinksels in opslagtanks worden aan co-vergisters afgezet als 'waterige lecithine oliemengsel'; de feitelijke samenstelling van deze stoffen is moeilijk te controleren, controleerbaar bij VED; bij Rotie Vetveredeling BV.~~

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

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. Inventarisatie welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** worden aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen in de bijlage Aa (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:

- **Orgaworld vergisting biocel** 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 materiaal dat wordt geleverd aan Nederlandse co-vergisters staat naar is gebleken wel in de bijlage Aa (positieve lijst);
- **Rotie Vetveredeling BV**, levert een mengsel van uitgepakte voedingsmiddelen, keukenafval, etensresten en mogelijke 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);
- **Van der Kooy Pijnacker BV**, levert een overblijfsel van droezen, bezinksel 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. Ze moeten voldoen aan de omschrijving van 'waterige lecithine-oliemengsel' (= categorie C1 nr. 12 van bijlage Aa). Het vermoeden bestaat dat ze voldoen aan de positieve lijst. Het ingezamelde materiaal is alleen plantaardig en wordt binnen de inrichting ontdaan van bio-olie en water;
- **Vetexploitatie Dronten BV**, levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de positieve lijst, aan Nederlandse co-vergisters;
- **Nijssen/Granico BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters;
- **Van Kaathoven Productrecycling BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters;
- **Vierhouten Vet BV**, levert blijkens het onderzoek niet aan co-vergisters;
- **VTO BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters.

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa staan en die worden ingezet bij co-vergisters is dat niet kon worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing kan daarover zekerheid worden verkregen.

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 voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (uitzondering daarop is **Rotie Vetveredeling BV**, waar dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's 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". Bij een bedrijf werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de positieve lijst kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+".

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 regelmatig voor.

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. In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie, worden niet de juiste transportdocumenten gebruikt en worden transportdocumenten niet naar waarheid ingevuld.

5. Wat is de invloed van de resultaten van dit project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?

Antwoord op vraag 5:
De resultaten van dit project zullen o.a. aanleiding zijn tot een aanbeveling die moet leiden tot het invoeren van een mengverbod. Alleen de aanvoer van enkelvoudige rest- of afvalstromen op bedrijven met een co-vergistingsinstallatie zou moeten worden toegestaan. Dit verbetert de controleerbaarheid op de herkomst en identiteit van co-producten. Je zou alleen aanvoer van enkelvoudige rest- of afvalstromen op bedrijven met een co-vergistingsinstallatie moeten toestaan.

6. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?

Antwoord op vraag 6:
De resultaten van dit project geven aanleiding om dezelfde en soortgelijke bedrijven in de nabije toekomst integraal te controleren op afzet van stoffen aan co-vergisters.

Vervolgtraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- Bij 2 bedrijven geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten containers; schoonhouden terrein enz.);
- Bij 4 bedrijven hercontrole en vervolgonderzoek door nVWA, nog geen beslissing over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- Bij 1 bedrijf stopzetten van afgifte van 'supermarktmix' aan 2 co-vergisters; hercontrole door nVWA;
- Bij 1 bedrijf schriftelijke waarschuwing m.b.t. gebruikte handelsdocumenten
- Bij 1 bedrijf proces-verbaal of schriftelijke waarschuwing voor afzet van keukenafval en etensresten aan bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- Bij 1 bedrijf stopzetten van activiteiten (opleggen voorlopige maatregel WED); bestuursrechtelijk handhavingstraject ingezet; mogelijk ook strafrechtelijke aanpak door RMT politie;
- Overtredingen inzake de EVOA bij enkele bedrijven vastgesteld, worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- De samenwerking tussen de betrokken diensten werd door de deelnemers als positief ervaren. Wat opviel was dat een aantal deelnemers een bepaald verwachtingspatroon hadden van de inhoudelijke kennis van vertegenwoordigers van andere diensten, die in de praktijk van de uitvoering van dit project niet geheel kon worden ingevuld;
- Bij een aantal deelnemers bleek bij de evaluatie dat het voor hen niet geheel duidelijk was dat dit een handhavingsproject was en niet slechts bedoeld om kennis en informatie op te doen;
- De bij de doelstelling gestelde vragen konden worden beantwoord;
- Er waren slechts 2 bedrijven (25%) 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;
- Vervolg.....

Aanbevelingen

- Nog in te vullen

Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten

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

- AID, nu nieuwe VWA of nVWA: 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 co-vergisting
- VWA, nu nieuwe VWA of nVWA: toezichthouder dierlijke bijproducten

Bijlage 2 Geïnspecteerde bedrijven

De volgende bedrijven zijn in het kader van dit project geïnspecteerd:

Orgaworld Vergisting Biocel

Karperweg 20
8221 RB Lelystad
tel.: 0320-245094
e-mail:

directeur: [REDACTED] en [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Flevoland; regio politie

Rotie Vetveredeling BV

Raasdorperweg 177
1175 KV Lijnden
tel.: 023 - 5551755
e-mail: info@rotie.nl

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA

Van der Kooy Pijnacker BV

Klapwijkseweg 71
2641 RA Pijnacker
tel.: 015 - 3694240
e-mail:

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Zuid-Holand

Vetexploitatie Dronten BV

V.E.D. Milieuservice
Pioniersweg 84-86
8251 KR Dronten
tel.:

e-mail:

directeur:

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Flevoland; regio politie

Nijsen/Granico BV

Veulenseweg 20
5814 AC Veulen
tel.: 0478581574

e-mail: info@nijsen-granico.nl

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Limburg

Van Kaathoven Productrecycling BV (VKP)

Eisenhowerweg 34a

5466 AC Veghel

tel.: 0413354311

e-mail: info@vankaathovengroep.nl

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Noord-Brabant ;

Vierhouten Vet BV

Haatlandhaven 15

8263 AS Kampen

tel.: 038 – 3768010

e-mail: [REDACTED]@vierhoutenvet.nl; mooij@biodieselkampen.com

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Overijssel

VTO BV (onderdeel van Clabe BV)

Columbusweg 27

5928 LA Venlo

tel.: 077 – 3232031

e-mail:

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; gemeente Venlo



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 03

Datum 14 januari 2011
Status Concept

Colofon

Versie

03

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

Auteurs

[REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	8
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	10
Hoofdstuk 2 Plan van aanpak.....	11
Hoofdstuk 3 Sanctiestrategie	14
Hoofdstuk 4 Resultaten	15
Wet milieubeheer, hoofdstuk 10, afvalstoffen	15
Regeling dierlijke bijproducten 2008.....	16
Inrichting gebonden zaken	16
EVOA	17
Overige zaken	17
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen.....	21
Conclusies.....	21
Aanbevelingen.....	21
Hoofdstuk 6 Bijlagen.....	22
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten.....	22
Bijlage 2 geïnspecteerde bedrijven	22
Bijlage 3 Gezamenlijk actieprogramma	24

Commentaar verwerkt van:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Managementsamenvatting

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-vergistingsinstallaties en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen in dit rapport 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 die de werkwijze en resultaten weergeeft van een gezamenlijk uitgevoerd actieprogramma in 2010, voorziet 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.

Daardoor is door betrokkenen bij de VI en de nVWA besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers van afval- en restproducten die deze producten afleveren aan vergistingsinstallaties. De hele keten inclusief de vergisters wordt mogelijk in een later stadium geïnspecteerd.

De volgende vragen werden door de resultaten van de uitgevoerde inspecties beantwoord:

1. Inventariseer welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** (daaronder begrepen ingezameld, bewerkt, vermengd) worden 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;

Er zijn in het kader van dit project 8 bedrijven bezocht en geïnspecteerd. 4 bedrijven leveren (afval)stoffen als supermarktproducten, gft-afval en swill aan co-vergisters in Duitsland. Gft-afval (uitgezonderd voedingsmix bestaande uit gft-componenten) en swill staan **niet** op de positieve lijst. Dit is in Nederland een overtreding van de Meststoffenwet. Hiernaar zal door de nVWA nader onderzoek worden ingesteld.

Door het ontbreken van een adequate mengadministratie is niet vast te stellen of alle andere geleverde mixen voldoen aan de positieve lijst; 3 bedrijven leveren (afval)stoffen van de positieve lijst aan Nederlandse co-vergisters;

4 bedrijven leveren (afval)stoffen die **niet** op de positieve lijst staan of stoffen waarvan door het ontbreken van een adequate mengadministratie niet is vast te stellen of zij op de positieve lijst staan, aan Nederlandse co-vergisters. Dit is een overtreding van de Meststoffenwet. Hier wordt tegen opgetreden door de nVWA;

1 geïnspecteerd bedrijf levert blijkens de inspectieresultaten **niet** aan co-vergisters.¹

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa van de Meststoffenwet staan en die worden ingezet bij co-vergisters is dat niet onmiddellijk kan worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing aan voornoemde bijlage kan daarover zekerheid worden verkregen.

2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
 - Gebleken is dat dit vaak voorkomt. Bij 3 van de geïnspecteerde bedrijven werd dit vastgesteld (37,5%) en bij 2 bedrijven bestaat een sterk vermoeden, maar doordat in dit project niet de gehele keten is onderzocht, is zelden aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (bij 1 bedrijf bleek die opzet wel).
3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet op de bijlage Aa van de Meststoffenwet (de positieve lijst) staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
 - Dit komt zeer frequent voor. Voorbeelden daarvan zijn: slibben, keukenafval en etensresten, dierlijke bijproducten en bleekarde. Dit is geconstateerd bij 4 van de geïnspecteerde bedrijven (50%).
4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?
 - Dit is overwegend niet het geval (bij 6 van de geïnspecteerde bedrijven of wel 75 %). In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie, worden niet de juiste vervoerdocumenten waaronder de transportbegeleidingformulieren gebruikt en worden vervoerdocumenten niet naar waarheid ingevuld. Dit levert overtredingen op tegen vergunningvoorschriften, de Meststoffenwet en de Regeling dierlijke bijproducten 2008.
5. Wat is de invloed van de resultaten van dit project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?
 - De resultaten van dit project zullen o.a. aanleiding zijn tot een aanbeveling die moet leiden tot het invoeren van een mengverbod. Alleen de aanvoer van enkelvoudige rest- of afvalstromen op bedrijven met een co-vergistingsinstallatie zou moeten worden toegestaan. Dit verbetert de controleerbaarheid op de herkomst en identiteit van co-producten sterk.
6. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?
 - De resultaten van dit project geven aanleiding om dezelfde en soortgelijke bedrijven in de nabije toekomst integraal te controleren

¹ 1 bedrijf scoort op 2 onderwerpen waardoor het totaal groter is dan 8

op afzet van stoffen aan co-vergisters. Hierbij zou de hele keten van ontdoener tot vergister in beeld moeten worden gebracht

De bedrijfsinspecties hebben geleid tot de volgende handhavingsacties c.q. vervolgonderzoeken:

- Bij 2 bedrijven werden geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten containers; schoonhouden terrein enz.);
- Bij 4 bedrijven volgt een hercontrole en vervolgonderzoek door nVWA; er is nog geen beslissing genomen over het te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- Bij 1 bedrijf is de afgifte van 'supermarktmix' aan 2 co-vergisters stopgezet; hercontrole door nVWA;
- Bij 2 bedrijven is een schriftelijke waarschuwing gegeven m.b.t. handelsdocumenten;
- Bij 1 bedrijf wordt proces-verbaal opgemaakt of een schriftelijke waarschuwing gegeven voor afzet van keukenafval en etensresten aan een bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- Bij 1 bedrijf volgde stopzetten van activiteiten (opleggen voorlopige maatregel WED); bestuursrechtelijk handhavingstraject ingezet; mogelijk ook strafrechtelijke aanpak door RMT politie;²

Overtredingen inzake de EVOA die bij 3 van de 8 geïnspecteerde bedrijven werden vastgesteld, worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.

Deze en andere resultaten leiden tot de volgende **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 voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners binnen het kader van dit project niet zijn uitgevoerd;
- De bij de doelstelling van dit project gestelde vragen konden na uitvoering van de inspecties worden beantwoord;
- De samenwerking tussen de betrokken diensten werd door de deelnemers als positief ervaren. Wat opviel was dat een aantal deelnemers een bepaald verwachtingspatroon had van de inhoudelijke kennis van vertegenwoordigers van andere diensten, die in de praktijk van de uitvoering van dit project niet geheel kon worden ingevuld;
- Bij een aantal deelnemers bleek bij de evaluatie dat het voor hen niet geheel duidelijk was dat dit een handhavingsproject was en niet slechts bedoeld om kennis en informatie op te doen;

De resultaten en conclusies leiden tot de volgende **aanbevelingen**:

- Voer na het tot stand komen van een nieuwe 'positieve lijst' of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgproject uit, waarbij het gedeelte van de keten bestaande uit ontdoener, inzamelaar/handelaar/bewerker/transporteur tot co-

² Ook hier scoort 1 bedrijf op meer dan 1 onderwerp en is het totaal groter dan 8

- 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;
- Verplicht bedrijven tot het voeren van een mengadministratie en daaraan gekoppeld een massabalans;
 - Zorg voor een duidelijk juridisch kader en instructie naar de diverse handhavingsdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van de keten rondom de vergisters;
 - 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.

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 bevat onder meer 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'.

Deze rapportage die de werkwijze en resultaten weergeeft van een gezamenlijk uitgevoerd actieprogramma, voorziet deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de zogenoemde 'positieve lijst' (de bijlage Aa van de Meststoffenwet) medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek. Daardoor is door betrokkenen bij de VI en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers van bijproducten die deze 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. 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.

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-producten die worden toegepast.

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 ligt daarom voor de hand dat gezamenlijk wordt opgetrokken dan wel dat in gezamenlijkheid wordt afgesproken welke dienst welk onderdeel van de keten oppakt.

Bij de uitvoering van het onderhavige project heeft deze samenwerking vorm gekregen door het vormen van multidisciplinaire handhavingsteams die de inspecties hebben uitgevoerd.

Het **doel** van deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting is uitvoering te geven 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. 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

De vraag die aan de uitvoering van dit project ten grondslag ligt 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.

Het doel van dit project is als volgt:

Geef aan de hand van de resultaten en ervaringen van de bij genoemde doelgroep uitgevoerde inspecties antwoord op de volgende vragen:

1. Inventariseer welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** (daaronder begrepen, ingezameld, verwerkt, vermengd) worden 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;
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 de Meststoffenwet (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 van de uitvoering van het project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?
6. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?

Hoofdstuk 2 Plan van aanpak

Om de vraag te beantwoorden en het doel van dit project te realiseren is het volgende Plan van aanpak (Pva) ontwikkeld.

Vanwege het gegeven dat meerdere bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn voor een deel van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is, zoals reeds eerder aangegeven, gekozen voor een multidisciplinaire aanpak, met betrokkenheid van VI, nVWA, provincies, gemeenten en ondersteunend de reguliere politie. De VI levert de projectleider. De projectleider bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet gezamenlijk zijn gemaakt door de betrokken handhavingpartners (de helikopterview). Hij werkt daarbij nauw samen met de trekker van dit project bij de nVWA.

De bij dit project betrokken medewerkers van de nVWA en de VI zullen gezamenlijk in kleine teams optrekken en inspectiebezoeken afleggen bij vooraf te selecteren handelaren/leveranciers 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 achttal bedrijven selecteren die **zonder** voorafgaande aankondiging worden bezocht. De keuze van de te inspecteren handelaren wordt bepaald aan de hand van een reeds bestaande lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van bezoeken aan co-vergisters.

Het bevoegde gezag voor de geselecteerde inrichtingen, in casu de provincies Flevoland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Zuid-Holland en de gemeente Venlo, is op de hoogte gesteld van dit project. Zij zullen de benodigde gegevens (in het vervolg van dit plan van aanpak benoemd) overleggen.

De werkwijze voorafgaand aan/bij de bedrijfsinspecties is als volgt:

Vooronderzoek

De betrokken diensten stellen voorafgaand aan de geplande inspecties een vooronderzoek in, gericht op de geselecteerde bedrijven, dat zal bestaan uit:

nVWA:

- Dossieronderzoek handhavinggeschiedenis (resultaten audits en inspecties);
- Gegevens van het meldsysteem "Traces".

Bevoegd gezag voor de inrichting (provincie/gemeente):

- Milieuvergunning;
- Deel van de aanvraag waarin de werkwijze van het bedrijf wordt besproken;
- Bevindingen vorengaande controles;
- Acceptatie en Verwerkingbeleid;
- De gegevens uit het registratiesysteem Amice betreffende de ontvangst- en afgiftemeldingen vanaf 1 januari 2010 vanuit de volgende rollen:
 - ontvanger,
 - ontdoener,

VI:

- Dossieronderzoek handhavinggeschiedenis;
- Terragegevens (transportmeldingen EVOA) vanaf 1 januari 2010 t/m datum vooronderzoek;
- Gegevens inschrijving handelsregister KvK.

Feitelijke inspectie op locatie:

- Samenstellen van de inspectieteams per te inspecteren bedrijf;
- Maken van afspraken tussen betrokken inspecteurs;
- Inleidend gesprek door 1 persoon uit het inspectieteam met directie/bedrijfsleiding waarbij het doel van de inspectie wordt uitgelegd;
- administratieve controle, met name gericht op de lijst van debiteuren (afnemers van hun producten) en in- en verkooporders; lijst van crediteuren; grootboek; transportbegeleidingsformulieren (CMR/ handelsdocument dierlijke bijproducten/afvalbegeleidingsdocument /bijlage VII-formulier en kennisgevingformulier EVOA);
- Vaststellen of de activiteiten binnen de inrichting door een vergunning worden gedekt;
- Vaststellen of bij afwijking sprake is van een gedoogbeschikking;
- Vaststellen welke producten door de handelaren worden verhandeld, de bestemming van die producten vaststellen en deze producten vergelijken met de bijlage Aa van de Meststoffenwet (de positieve lijst);
- Vaststellen dat de afvalstoffen onder de juiste benaming en juiste euralcode worden ingezameld en afgegeven;
- Vaststellen of synoniemen worden gebruikt voor producten bestemd voor bio-vergisters, dan wel dat dergelijke producten bewust worden omgekat (worden voorzien van een andere/valse identiteit);
- Indien mengsels van dierlijke bijproducten en/of afvalstoffen als co-product aan co-vergisters worden afgeleverd, dan de bestanddelen van het mengsel proberen vast te stellen (bijv. uit de meng-administratie);
- Vaststellen of afvalstoffen en dierlijke bijproducten, die rechtstreeks van ontdoener naar ontvanger zijn vervoerd, op de juiste wijze zijn verantwoord op begeleidingsbrieven afval (papieren U-bocht d.m.v. twee begeleidingsbrieven waarbij de afvalstoffen zogenaamd over de inrichting van het bedrijf lopen, wordt niet toegestaan);
- Vaststellen dat afvalstoffen en dierlijke bijproducten op de juiste wijze en met de juiste documenten worden geïmporteerd dan wel geëxporteerd;
- Fysieke inspectie indien de betrokken handelaar beschikt over een inrichting;
- Waar mogelijk vaststellen van ketens of samenwerkingsverbanden tussen bedrijven (nationaal en internationaal);
- In voorkomend geval vaststellen van het te volgen handhavingstraject (bestuurlijk/strafrechtelijk of twee sporen);
- Per inspectie wordt een deelrapportage gemaakt aan de hand van items op een controlelijst
- Na de inspecties volgt een gezamenlijke bijeenkomst waarbij de resultaten van de inspecties kort worden geëvalueerd en waarbij de opzet en teneur van het eindrapport worden besproken
- De projectleider van de VI maakt vervolgens de eindrapportage in concept, inclusief conclusies en aanbevelingen, die ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de betrokken diensten
- Vervolgens wordt het rapport vastgesteld en gepubliceerd.

Tijdpad

Vanaf 1 november 2010 is gestart met de inspecties. Er zijn daarvoor 8 bedrijven in de eerder genoemde doelgroep (groslijst van 26 bedrijven) geselecteerd (zie bijlage

2). Er is uit gegaan van een doorlooptijd van vijf weken voor het uitvoeren van de inspecties en deelrapportages.

Hoofdstuk 3 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 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.

Hoofdstuk 4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de acht, 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 onder c.;
- Dierlijke bijproducten onder e.; g.;

Wet milieubeheer, hoofdstuk 10, afvalstoffen

- a. Geen gebruik van begeleidingsdocumenten bij transport van afvalstoffen, door VTO BV;

Meststoffenwet

- a. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet op de positieve lijst staan, door VTO BV;
- 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 Nijsen-Granico BV;
- c. Vaste stoffen die niet in bijlage Aa 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 Van Kaathoven Productrecycling BV;
- 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 waardoor gebruik als co-product in een co-vergister niet is toegestaan. Toch vindt afvoer naar co-vergisters plaats, door Rotie Vetveredeling BV;
- 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), door Nijsen-Granico BV;

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 VTO BV; door Nijsen-Granico BV; door Van Kaathoven Productrecycling BV;
- g. Gebruik van meerdere silo's binnen inrichting voor opslag van categorie 3 materiaal, door VTO BV;
- h. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt buiten, bij Nijsen-Granico BV;
- 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 VTO BV;
- 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 VTO BV; door Nijsen-Granico BV;
- 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 Nijsen-Granico BV;
- m. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door VTO BV; door Nijsen Granico BV; door Van Kaathoven Productrecycling BV;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door VTO BV; door Nijsen-Granico BV; door Van Kaathoven Productrecycling BV; door Vierhouten Vet BV;
 - 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 afval begeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij Nijsen-Granico BV; bij Van Kaathoven Productrecycling BV;
- o. In enkele gevallen werd geen mengadministratie bijgehouden (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij Vierhouten Vet BV; bij Rotie Vetveredeling BV; bij Vetexploitatie Dronten BV;
Bij Van der Kooy Pijnacker BV wordt 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 Vierhouten Vet BV;
- q. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's, bij Vierhouten Vet BV;

Inrichting gebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij Rotie Vetveredeling BV;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij VTO BV; bij Vierhouten Vet BV;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij Nijsen-Granico BV;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren, door Van Kaathoven Productrecycling BV (er loopt ter zake

- een handhavingstraject door de provincie Noord-Brabant);
- ontvangen van swill, door Vetexploitatie Dronten BV; gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;
- c. Ontbreken van vloeistofdichte vloeren, bij Nijsen-Granico BV;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door Van Kaathoven Productrecycling BV;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door Vierhouten Vet BV; door Rotie Vetveredeling BV;
- f. Niet melden van de afgifte van afvalstoffen aan het LMA (Amice registratiesysteem), door Rotie Vetveredeling BV;
- g. Storten van steekvast zuiveringsslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door Rotie Vetverdeling BV;
- h. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekarde om bij keukenmix te storten, bij Rotie Vetveredeling BV;

EVOA

- a. Bijlage VII / art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door VTO BV; door Nijsen-Granico BV; door Van der Kooij Pijnacker BV; door Rotie Vetveredeling BV;
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door VTO BV;
- 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 Nijsen-Granico BV;
- 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 VTO BV; door Vierhouten Vet BV;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij Vierhouten Vet BV; bij Rotie Vetveredeling BV; bij VTO BV;
- 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 VED BV; bij Rotie Vetveredeling BV.

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. Inventarisatie welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** worden 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:

- **Orgaworld vergisting biocel** 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 gft afval en de swill wordt droog vergist op de locatie van Orgaworld en vervolgens gecomposteerd. Dit materiaal wordt voor 100% als compost afgezet naar de landbouw in Nederland. Aangezien swill en gft-afval niet als co-product naar de Nederlandse vergister gaat, hoeft dit niet op Bijlage Aa te staan. Deze stromen mogen gewoon gecomposteerd worden en als compost naar de landbouw worden afgezet;

- **Rotie Vetveredeling BV**, 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);

- **Van der Kooy Pijnacker BV**, 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. Ze moeten voldoen aan de omschrijving van 'waterige lecithine-oliemengsel' (= categorie C1 nr. 12 van bijlage Aa). Het vermoeden bestaat dat ze voldoen aan de positieve lijst.
Het ingezamelde materiaal is alleen plantaardig en wordt binnen de inrichting ontdaan van bio-olie en water;

- **Vetexploitatie Dronten BV**, levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de positieve lijst, aan Nederlandse co-vergisters;

- **Nijsen/Granico BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters. Benamingen die in de administratie van dit bedrijf zijn aangetroffen 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. Vermoedelijk voldoen voedingsmix 40 en 60 en de glycerine niet aan de bijlage Aa ;

- **Van Kaathoven Productrecycling BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters. Energiemix+ (vast) voldoet met grote mate van waarschijnlijkheid niet aan bijlage Aa;

- **Vierhouten Vet BV**, levert blijkens het onderzoek niet aan co-vergisters;

- **VTO BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters. Benamingen die in de administratie van dit bedrijf 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.

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 Rotie Vetveredeling BV, waar dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's 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 een bedrijf werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de positieve lijst kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+".

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 geld voor ontvangt. Het mes slijdt hier aan twee kanten. Indien bedrijven niet worden verplicht om een mengadministratie bij te houden en een massabalans is het dweilen met de kraan open. Als voorbeeld dat is geconstateerd: stedelijk afval komt binnen bij een inzamelaar en gaat er als categorie 3 materiaal (1774/2002) uit zonder enige bewerking. Ook het mengen van slijben met uitgekakte voedingsmiddelen die vervolgens als categorie 3 materiaal (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, 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.

5. Wat is de invloed van de resultaten van dit project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?

Antwoord op vraag 5:

De resultaten van dit project zullen o.a. aanleiding zijn tot een aanbeveling die moet leiden tot het invoeren van een mengverbod. Alleen de aanvoer van enkelvoudige rest- of afvalstromen op bedrijven met een co-vergistingsinstallatie zou moeten worden toegestaan. Dit verbetert de controleerbaarheid op de herkomst en identiteit van co-producten.

6. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?

Antwoord op vraag 6:

De resultaten van dit project geven aanleiding om dezelfde en soortgelijke bedrijven in de nabije toekomst integraal te controleren op afzet van stoffen aan co-vergisters.

Vervoltraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- Bij 2 bedrijven geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten containers; schoonhouden terrein enz.);
- Bij 4 bedrijven hercontrole en vervolgonderzoek door nVWA, nog geen beslissing over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- Bij 1 bedrijf stopzetten van afgifte van 'supermarktmix' aan 2 co-vergisters; hercontrole door nVWA;
- Bij 1 bedrijf schriftelijke waarschuwing m.b.t. gebruikte handelsdocumenten
- Bij 1 bedrijf proces-verbaal of schriftelijke waarschuwing voor afzet van keukenafval en etensresten aan bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- Bij 1 bedrijf stopzetten van activiteiten (opleggen voorlopige maatregel WED); bestuursrechtelijk handhavingstraject ingezet; mogelijk ook strafrechtelijke aanpak door RMT politie;
- Overtredingen inzake de EVOA bij enkele bedrijven vastgesteld, worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.³

³ Bedrijven kunnen op meerdere onderwerpen scoren waardoor het totaal groter wordt dan 8

Hoofdstuk 5 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 voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners binnen het kader van dit project niet zijn uitgevoerd;
- De bij de doelstelling gestelde vragen konden na uitvoering van de inspecties worden beantwoord;
- De samenwerking tussen de betrokken diensten werd door de deelnemers als positief ervaren. Wat opviel was dat een aantal deelnemers een bepaald verwachtingspatroon had van de inhoudelijke kennis van vertegenwoordigers van andere diensten, die in de praktijk van de uitvoering van dit project niet geheel kon worden ingevuld;
- Bij een aantal deelnemers bleek bij de evaluatie dat het voor hen niet geheel duidelijk was dat dit een handhavingsproject was en niet slechts bedoeld om kennis en informatie op te doen;

Aanbevelingen

- 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;
- Verplicht bedrijven tot het voeren van een mengadministratie en daaraan gekoppeld een massabalans;
- Zorg voor een duidelijk juridisch kader en instructie naar de diverse handhavingsdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van de keten rondom de vergisters;
- 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.

Hoofdstuk 6 Bijlagen

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 geïnspecteerde bedrijven

De volgende bedrijven zijn in het kader van dit project geïnspecteerd:

- **Orgaworld Vergisting Biocel**
Karperweg 20
8221 RB Lelystad
tel.: 0320-245094
e-mail:
directeur: [REDACTED] en [REDACTED]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Flevoland; regio politie
- **Rotie Vetveredeling BV**
Raasdorperweg 177
1175 KV Lijnden
tel.: 023 - 5551755
e-mail: info@rotie.nl
directeur: [REDACTED]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA
- **Van der Kooy Pijnacker BV**
Klapwijkseweg 71
2641 RA Pijnacker
tel.: 015 - 3694240
e-mail: [REDACTED]
directeur: [REDACTED]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Zuid-Holand
- **Vetexploitatie Dronten BV**
V.E.D. Milieuservice
Pioniersweg 84-86
8251 KR Dronten
tel.:
e-mail:
directeur:

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Flevoland; regio politie

Nijsen/Granico BV

Veulenseweg 20

5814 AC Veulen

tel.: 0478581574

e-mail: info@niisen-granico.nl

directeur: [REDACTED] en [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Limburg

Van Kaathoven Productrecycling BV (VKP)

Eisenhowerweg 34a

5466 AC Veghel

tel.: 0413354311

e-mail: info@vankaathovengroep.nl

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Noord-Brabant

Vierhouten Vet BV

Haatlandhaven 15

8263 AS Kampen

tel.: 038 – 3768010

e-mail: [REDACTED]@vierhoutenvet.nl; mooij@biodieselkampen.com

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Overijssel

VTO BV (onderdeel van Clabe BV)

Columbusweg 27

5928 LA Venlo

tel.: 077 – 3232031

e-mail:

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; gemeente Venlo

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 weergevoerde 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 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 (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 composteersinstallaties:

- 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

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 handghavingspartners (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.



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 02

Datum 6 januari 2011
Status Concept

Colofon

Versie

02

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

Auteurs

[REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	7
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	9
Hoofdstuk 2 Plan van aanpak.....	10
Hoofdstuk 3 Sanctiestrategie	13
Hoofdstuk 4 Resultaten	14
Wm, hoofdstuk 10, afvalstoffen	14
Dierlijke bijproducten	14
Inrichting gebonden zaken	15
EVOA	15
Overige zaken	16
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen.....	19
Conclusies.....	19
Aanbevelingen.....	19
Hoofdstuk 6 Bijlagen.....	20
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten.....	20
Bijlage 2 geïnspecteerde bedrijven.....	20

Managementsamenvatting

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-vergistingsinstallaties en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen in dit rapport 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 die de werkwijze en resultaten weergeeft van een gezamenlijk uitgevoerd actieprogramma in 2010, voorziet deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de bijlage Aa, de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek, het handhaven bij de co-vergistingsinrichtingen (nog) niet goed mogelijk was. Daardoor is door betrokkenen bij de VI en de nVWA besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers van afval- en restproducten.

De volgende vragen werden door de resultaten van de uitgevoerde inspecties beantwoord:

1. Inventarisatie welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** worden aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen in de bijlage Aa (de positieve lijst) staan en wat het risico is van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet op de positieve lijst staan;
Er zijn 8 bedrijven bezocht en geïnspecteerd.
4 bedrijven leveren (afval)stoffen als supermarktproducten, gft-afval en swill aan co-vergisters in Duitsland. Gft-afval en swill staan **niet** op de positieve lijst. Daarnaast is door het ontbreken van een adequate mengadministratie niet vast te stellen of alle andere geleverde mixen voldoen aan de positieve lijst;
3 bedrijven leveren (afval)stoffen van de positieve lijst aan Nederlandse co-vergisters;
4 bedrijven leveren (afval)stoffen die **niet** op de positieve lijst staan of stoffen waarvan door het ontbreken van een adequate mengadministratie niet is vast te stellen of zij op de positieve lijst staan, aan Nederlandse co-vergisters;
1 geïnspecteerd bedrijf levert blijkens de inspectieresultaten **niet** aan co-vergisters.
Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa staan en die worden ingezet bij co-vergisters is dat niet kon worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing kan daarover zekerheid worden verkregen.
2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
Gebleken is dat dit vaak voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (bij 1 bedrijf bleek die opzet wel).

3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet op de positieve lijst staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
Dit komt regelmatig voor.
4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?
Dit is overwegend niet het geval. In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie, worden niet de juiste vervoerdocumenten gebruikt en worden vervoerdocumenten niet naar waarheid ingevuld.
5. Wat is de invloed van de resultaten van dit project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?
De resultaten van dit project zullen o.a. aanleiding zijn tot een aanbeveling die moet leiden tot het invoeren van een mengverbod. Alleen de aanvoer van enkelvoudige rest- of afvalstromen op bedrijven met en co-vergistingsinstallatie zou moeten worden toegestaan. Dit verbetert de controleerbaarheid op de herkomst en identiteit van co-producten sterk.
6. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?
De resultaten van dit project geven aanleiding om dezelfde en soortgelijke bedrijven in de nabije toekomst integraal te controleren op afzet van stoffen aan co-vergisters.

De bedrijfsinspecties hebben geleid tot de volgende handhavingsacties c.q. vervolgonderzoeken:

- Bij 2 bedrijven werden geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten containers; schoonhouden terrein enz.);
- Bij 4 bedrijven volgt hercontrole en vervolgonderzoek door nVWA, nog geen beslissing over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- Bij 1 bedrijf is de afgifte van 'supermarktmix' aan 2 co-vergisters stopgezet; hercontrole door nVWA;
- Bij 1 bedrijf schriftelijke waarschuwing m.b.t. gebruikte handelsdocumenten;
- Bij 1 bedrijf proces-verbaal of schriftelijke waarschuwing voor afzet van keukenafval en etensresten aan bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- Bij 1 bedrijf stopzetten van activiteiten (opleggen voorlopige maatregel WED); bestuursrechtelijk handhavingstraject ingezet; mogelijk ook strafrechtelijke aanpak door RMT politie;

Overtredingen inzake de EVOA die bij enkele bedrijven werden vastgesteld, worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.

Deze en andere resultaten leiden tot de volgende conclusies:

- De samenwerking tussen de betrokken diensten werd door de deelnemers als positief ervaren. Wat opviel was dat een aantal deelnemers een bepaald verwachtingspatroon had van de inhoudelijke kennis van vertegenwoordigers van andere diensten, die in de praktijk van de uitvoering van dit project niet geheel kon worden ingevuld;
- Bij een aantal deelnemers bleek bij de evaluatie dat het voor hen niet geheel duidelijk was dat dit een handhavingsproject was en niet slechts bedoeld om kennis en informatie op te doen;
- De bij de doelstelling gestelde vragen konden worden beantwoord;

- Er waren slechts 2 bedrijven (25%) 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 bij lage Aa voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ontdoeners binnen het kader van dit project niet zijn uitgevoerd;

De resultaten en conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

- Voer na het tot stand komen van een nieuwe 'positieve lijst' of een daarvoor in de plaats komend ander systeem, medio 2011 een vervolgproject uit, waarbij het gedeelte van de keten bestaande uit ontdoener, handelaar/bewerker 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;
- 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.

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 bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele co-vergistinginstallaties 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'.

Deze rapportage die de werkwijze en resultaten weergeeft van een gezamenlijk uitgevoerd actieprogramma, voorziet deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek. Daardoor is door betrokkenen bij de VI en de nVWA besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers van bijproducten.

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. 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, gehygiëniseerd 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-producten 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.

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 ligt daarom voor de hand dat gezamenlijk

wordt opgetrokken dan wel dat in gezamenlijkheid wordt afgesproken welke dienst welk onderdeel van de keten oppakt.

Bij de uitvoering van het onderhavige project heeft deze samenwerking vorm gekregen door het vormen van multidisciplinaire handhavingteams die de inspecties hebben uitgevoerd.

Het **doel** van deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting is uitvoering te geven 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. 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.

Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel

De vraag die aan de uitvoering van dit project ten grondslag ligt is het verkrijgen van inzicht in het deel van de keten waarin inzamelaars, handelaars en leveranciers van co-vergistingsmaterialen zich bewegen. Daarnaast is het ook nadrukkelijk de bedoeling dat bij geconstateerde misstanden en overtredingen handhavend tegen deze actoren wordt opgetreden.

Het doel van dit project is als volgt:

Geef aan de hand van de resultaten en ervaringen van de bij genoemde doelgroep uitgevoerde inspecties antwoord op de volgende vragen:

2. Inventariseer welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** worden aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen in de bijlage Aa (de positieve lijst) staan en wat het risico is van stoffen die worden/zijn verhandeld en die niet op de positieve lijst staan;
3. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
4. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa (de positieve lijst) staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
5. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?
6. Wat is de invloed van de uitvoering van het project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?
7. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?

Hoofdstuk 2 Plan van aanpak

Om de vraag te beantwoorden en het doel van dit project te realiseren is het volgende Plan van aanpak (Pva) ontwikkeld.

Vanwege het gegeven dat meerdere bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn voor een deel van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is, zoals reeds eerder aangegeven, gekozen voor een multidisciplinaire aanpak, met betrokkenheid van VI, nVWA, provincies, gemeenten en ondersteunend de reguliere politie. De VI levert de projectleider. De projectleider bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet gezamenlijk zijn gemaakt door de betrokken handhavingpartners (de helicopterview). Hij werkt daarbij nauw samen met de trekker van dit project bij de nVWA.

De bij dit project betrokken medewerkers van de nVWA en de VI zullen gezamenlijk in kleine teams optrekken en inspectiebezoeken afleggen bij vooraf te selecteren handelaren/leveranciers 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 achttal bedrijven selecteren die **zonder** voorafgaande aankondiging worden bezocht. De keuze van de te inspecteren handelaren wordt bepaald aan de hand van een reeds bestaande lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van bezoeken aan co-vergisters.

Het bevoegde gezag voor de geselecteerde inrichtingen, in casu de provincies Flevoland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Zuid-Holland en de gemeente Venlo, is op de hoogte gesteld van dit project. Zij zullen de benodigde gegevens (in het vervolg van dit plan van aanpak benoemd) overleggen.

De werkwijze voorafgaand aan/bij de bedrijfsinspecties is als volgt:

Vooronderzoek

De betrokken diensten stellen voorafgaand aan de geplande inspecties een vooronderzoek in, gericht op de geselecteerde bedrijven, dat zal bestaan uit:

nVWA:

- Dossieronderzoek handhavingsgeschiedenis (resultaten audits en inspecties);
- Erkenning categorie 1, 2, 3;
- Gegevens van het meldsysteem "Traces".

Bevoegd gezag voor de inrichting (provincie/gemeente):

- Milieuvergunning;
- Deel van de aanvraag waarin de werkwijze van het bedrijf wordt besproken;
- Bevestigingen voorgaande controles;
- Acceptatie en Verwerkingbeleid;
- De gegevens uit het registratiesysteem Amice betreffende de ontvangst- en afgiftemeldingen vanaf 1 januari 2010 vanuit de volgende rollen:
 - ontvanger,
 - ontdoener,

VI:

- Dossieronderzoek handhavingsgeschiedenis;
- Terragegegevens (transportmeldingen EVOA) vanaf 1 januari 2010 t/m datum vooronderzoek;

- Gegevens inschrijving handelsregister KvK.

Feitelijke inspectie op locatie:

- Samenstellen van de inspectieteams per te inspecteren bedrijf;
- Maken van afspraken tussen betrokken inspecteurs;
- Inleidend gesprek door 1 persoon uit het inspectieteam met directie/bedrijfsleiding waarbij het doel van de inspectie wordt uitgelegd;
- administratieve controle, met name gericht op de lijst van debiteuren (afnemers van hun producten) en in- en verkooporders; lijst van crediteuren; grootboek; transportbegeleidingsformulieren (CMR/ handelsdocument dierlijke bijproducten/afvalbegeleidingsdocument /bijlage VII-formulier en kennisgevingformulier EVOA);
- Vaststellen of de activiteiten binnen de inrichting door een vergunning worden gedekt;
- Vaststellen of bij afwijking sprake is van een gedoogbeschikking;
- Vaststellen welke producten door de handelaren worden verhandeld, de bestemming van die producten vaststellen en deze producten vergelijken met de bijlage Aa (de positieve lijst);
- Vaststellen dat de afvalstoffen onder de juiste benaming en juiste euralcode worden ingezameld en afgegeven;
- Vaststellen of synoniemen worden gebruikt voor producten bestemd voor bio-vergisters, dan wel dat dergelijke producten bewust worden omgekat (worden voorzien van een andere/valse identiteit);
- Indien mengsels van dierlijke bijproducten en/of afvalstoffen als co-product aan co-vergisters worden afgeleverd, dan de bestanddelen van het mengsel proberen vast te stellen (bijv. uit de mengadministratie);
- Vaststellen of afvalstoffen en dierlijke bijproducten, die rechtstreeks van ontdoener naar ontvanger zijn vervoerd, op de juiste wijze zijn verantwoord op begeleidingsbrieven afval (papieren U-bocht d.m.v. twee begeleidingsbrieven waarbij de afvalstoffen zogenaamd over de inrichting van het bedrijf lopen, wordt niet toegestaan);
- Vaststellen dat afvalstoffen en dierlijke bijproducten op de juiste wijze en met de juiste documenten worden geïmporteerd dan wel geëxporteerd;
- Fysieke inspectie indien de betrokken handelaar beschikt over een inrichting;
- Waar mogelijk vaststellen van ketens of samenwerkingsverbanden tussen bedrijven (nationaal en internationaal);
- In voorkomend geval vaststellen van het te volgen handhavingstraject (bestuurlijk/strafrechtelijk of twee sporen);
- Per inspectie wordt een deelrapportage gemaakt aan de hand van items op een controlelijst
- Na de inspecties volgt een gezamenlijke bijeenkomst waarbij de resultaten van de inspecties kort worden geëvalueerd en waarbij de opzet en teneur van het eindrapport worden besproken
- De projectleider van de VI maakt vervolgens de eindrapportage in concept, inclusief conclusies en aanbevelingen, die ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de betrokken diensten
- Vervolgens wordt het rapport vastgesteld en gepubliceerd.

Tijdpad

Vanaf 1 november 2010 is gestart met de inspecties. Er zijn daarvoor 8 bedrijven in de eerder genoemde doelgroep (groslijst van 26 bedrijven) geselecteerd (zie bijlage

2). Er is uit gegaan van een doorlooptijd van vijf weken voor het uitvoeren van de inspecties en deelrapportages.

Hoofdstuk 3 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 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 Wm 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 (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 de inhoud van het digestaat.

Hoofdstuk 4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de acht, 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:

- Wet milieubeheer (Wm), hoofdstuk 10, afvalstoffen
- Dierlijke bijproducten
- Inrichting gebonden zaken
- Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)
- Overige zaken

Wm, hoofdstuk 10, afvalstoffen

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

Dierlijke bijproducten

- a. Opslagsilo's of bakken niet gekenmerkt als opslag van categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002, bijlage II, hoofdstuk I, lid 1a), door VTO BV; door Nijsen-Granico BV; door VKP BV;
- b. Gebruik van meerdere silo's binnen inrichting voor opslag van categorie 3 materiaal, door VTO;
- c. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt buiten, bij Nijsen-Granico BV;
- d. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet op de positieve lijst staan, door VTO;
- e. Opdracht tot 'neutraal leveren' waarmee bedoeld wordt niet als zodanig kenbaar als dierlijke bijproducten leveren, door VTO;
- f. Aanzienlijke afwijkingen van vermelde gewichten op documenten (meest extreem ca. 400%), bij meerdere geïnspecteerde bedrijven;
- g. Leveren direct aan de eindbestemming terwijl op documenten een tussen-afleveradres wordt genoemd, door VTO BV; door Nijsen-Granico BV;
- h. Leveren van productieresten en productieafval aan co-vergisters (niet bezocht in het kader van dit project), terwijl op het transportdocument wordt vermeld wordt dat het om een voedingsmix (uitgepakte levensmiddelen) zou gaan, door Nijsen-Granico BV;
- i. 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 Nijsen-Granico BV;
- j. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door VTO BV; door Nijsen-Granico BV; door VKP BV;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door VTO BV; door Nijsen-Granico BV; door VKP BV; door Vierhouten Vet BV;
 - in aantal gevallen onmogelijk een koppeling te maken tussen nummers, gewichten en documenten en tussen goederen en financiële administratie;

- k. Handelsdocumenten betrekking hebbend op een bepaald transport terwijl ook een afval begeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij Nijsen-Granico BV; bij VKP BV;
- l. Vaste stoffen die niet in bijlage Aa staan worden onder een benaming afgezet die doet vermoeden dat het toegestane co-producten zijn, zoals bijvoorbeeld vloeibare 'energiemix +', door VKP;
- m. In enkele gevallen werd geen mengadministratie bijgehouden (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij Vierhouten Vet BV; bij Rotie Vetveredeling BV; bij Vetexploitatie Dronten BV;
Bij Van der Kooy Pijnacker BV wordt eveneens geen mengadministratie bijgehouden, maar is wel bekend welke stoffen zich per tank in de tanks van het tankenpark bevinden.
- n. Bij grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten werd niet het voorgeschreven model voor het handelsdocument gebruikt, door Vierhouten Vet BV;
- o. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's, bij Vierhouten Vet BV;
- p. 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 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 Rotie Vetveredeling BV;

Inrichting gebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij Rotie Vetveredeling BV;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij VTO BV; bij Vierhouten Vet BV;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij Nijsen-Granico BV;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren door VKP (er loopt ter zake handhavingstraject door provincie N-Br.);
 - ontvangen van swill door Vetexploitatie Dronten BV; gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;
- c. Ontbreken van vloeistofdichte vloeren bij Nijsen-Granico BV;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door VKP;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door Vierhouten Vet BV; door Rotie Vetveredeling BV;
- f. Niet melden van de afgifte van afvalstoffen aan het LMA (Amice registratiesysteem), door Rotie Vetveredeling BV;
- g. Storten van steekvast zuiveringsslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door Rotie Vetverdeling BV;
- h. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekarde om bij keukenmix te storten, bij Rotie Vetveredeling BV;

EVOA

- a. Bijlage VII / art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door VTO; door Nijsen-Granico BV; door Van der Kooij Pijnacker BV; door Rotie Vetveredeling BV;
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door VTO;

- 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 Nijsen-Granico BV;
- 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 VTO; door Vierhouten Vet BV;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij Vierhouten Vet BV; bij Rotie Vetveredeling BV;
- 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 VED; bij Rotie Vetveredeling BV.

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. Inventarisatie welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** worden aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen in de bijlage Aa (de positieve lijst staan) en wat het risico is van stoffen die worden/zijn behandeld en die niet op de positieve lijst staan;

Antwoord op vraag 1:

- **Orgaworld vergisting biocel** 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 materiaal dat wordt geleverd aan Nederlandse co-vergisters staat naar is gebleken wel in de bijlage Aa (positieve lijst);

- **Rotie Vetveredeling BV**, levert een mengsel van uitgepakte voedingsmiddelen, keukenafval, etensresten en mogelijke 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);

- **Van der Kooy Pijnacker BV**, 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. Ze moeten voldoen aan de omschrijving van 'waterige lecithine-oliemengsel' (= categorie C1 nr. 12 van bijlage Aa). Het vermoeden bestaat dat ze voldoen aan de positieve lijst.

Het ingezamelde materiaal is alleen plantaardig en wordt binnen de inrichting ontdaan van bio-olie en water;

- **Vetexploitatie Dronten BV**, levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de positieve lijst, aan Nederlandse co-vergisters;

- **Nijsen/Granico BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters. Benamingen die in de administratie van dit bedrijf zijn aangetroffen 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. Vermoedelijk voldoen voedingsmix 40 en 60 en de glycerine niet aan de bijlage Aa ;

- **Van Kaathoven Productrecycling BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters. Energiemix+ (vast en vloeibaar) voldoen met grote mate van waarschijnlijkheid niet aan bijlage Aa;

- **Vierhouten Vet BV**, levert blijkens het onderzoek niet aan co-vergisters;

- **VTO BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters. Vetslib, flotatieslib, ULL, plant. emulsie, vet en spijsolie (vloeibaar en vast) voldoen naar verwachting niet aan bijlage Aa. Nader onderzoek bij ontdoeners in noodzakelijk maar vond niet plaats binnen het kader van dit project.

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa staan en die worden ingezet bij co-vergisters is dat niet kon worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing kan daarover zekerheid worden verkregen.

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 voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (uitzondering daarop is Rotie Vetveredeling BV, waar dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's 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".

Bij een bedrijf werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de positieve lijst kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+".

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, 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 weg mengt in co-materiaal waar hij geld voor ontvangt. Het mes snijdt hier aan twee kanten.

Indien bedrijven niet worden verplicht om een mengadministratie bij te houden en een massabalans is het dweilen met de kraan open. Als voorbeeld dat is geconstateerd: stedelijk afval komt binnen bij een inzamelaar en gaat er als categorie 3 materiaal (1774/2002) uit zonder enige bewerking. Ook het mengen van slibben met uitgepakte voedingsmiddelen die vervolgens als categorie 3 materiaal (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. In de meeste gevallen ontbreekt de

mengadministratie, worden niet de juiste transportdocumenten gebruikt en worden transportdocumenten niet naar waarheid ingevuld. De administratie is bij de meeste bezochte bedrijven niet inzichtelijk.

5. Wat is de invloed van de resultaten van dit project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?

Antwoord op vraag 5:

De resultaten van dit project zullen o.a. aanleiding zijn tot een aanbeveling die moet leiden tot het invoeren van een mengverbod. Alleen de aanvoer van enkelvoudige rest- of afvalstromen op bedrijven met een co-vergistingsinstallatie zou moeten worden toegestaan. Dit verbetert de controleerbaarheid op de herkomst en identiteit van co-producten.

6. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?

Antwoord op vraag 6:

De resultaten van dit project geven aanleiding om dezelfde en soortgelijke bedrijven in de nabije toekomst integraal te controleren op afzet van stoffen aan co-vergisters.

Vervoltraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- Bij 2 bedrijven geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten containers; schoonhouden terrein enz.);
- Bij 4 bedrijven hercontrole en vervolgonderzoek door nVWA, nog geen beslissing over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- Bij 1 bedrijf stopzetten van afgifte van 'supermarktmix' aan 2 co-vergisters; hercontrole door nVWA;
- Bij 1 bedrijf schriftelijke waarschuwing m.b.t. gebruikte handelsdocumenten
- Bij 1 bedrijf proces-verbaal of schriftelijke waarschuwing voor afzet van keukenafval en etensresten aan bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- Bij 1 bedrijf stopzetten van activiteiten (opleggen voorlopige maatregel WED); bestuursrechtelijk handhavingstraject ingezet; mogelijk ook strafrechtelijke aanpak door RMT politie;
- Overtredingen inzake de EVOA bij enkele bedrijven vastgesteld, worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- De samenwerking tussen de betrokken diensten werd door de deelnemers als positief ervaren. Wat opviel was dat een aantal deelnemers een bepaald verwachtingspatroon had van de inhoudelijke kennis van vertegenwoordigers van andere diensten, die in de praktijk van de uitvoering van dit project niet geheel kon worden ingevuld;
- Bij een aantal deelnemers bleek bij de evaluatie dat het voor hen niet geheel duidelijk was dat dit een handhavingsproject was en niet slechts bedoeld om kennis en informatie op te doen;
- De bij de doelstelling gestelde vragen konden worden beantwoord;
- Er waren slechts 2 bedrijven (25%) 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 bij lage Aa voorkomen, omdat verificatie-inspecties bij de ondoeners binnen het kader van dit project niet zijn uitgevoerd;

Aanbevelingen

- 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 ondoener, handelaar/bewerker tot co-vergister worden meegenomen. Dit ketenproject zou vanwege de aard van de inspecties mbeten worden getrokken door de nVWA, met medewerking van de andere bij dit project betrokken diensten;
- 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.

Hoofdstuk 6 Bijlagen

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 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 of nVWA: toezichthouder dierlijke bijproducten

Bijlage 2 geïnspecteerde bedrijven

De volgende bedrijven zijn in het kader van dit project geïnspecteerd:

- **Orgaworld Vergisting Biocel**
Karperweg 20
8221 RB Lelystad
tel.: 0320-245094
e-mail:
directeur: [REDACTED] en [REDACTED]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Flevoland; regio politie
- **Rotie Vetveredeling BV**
Raasdorperweg 177
1175 KV Lijnden
tel.: 023 - 5551755
e-mail: info@rotie.nl
directeur: [REDACTED]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA
- **Van der Kooy Pijnacker BV**
Klapwijkseweg 71
2641 RA Pijnacker
tel.: 015 - 3694240
e-mail: [REDACTED]@vdkooy.nl
directeur: [REDACTED]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Zuid-Holand
- **Vetexploitatie Dronten BV**
V.E.D. Milieuservice
Pioniersweg 84-86
8251 KR Dronten
tel.:

e-mail:

directeur:

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Flevoland; regio politie

Nijsen/Granico BV

Veulenseweg 20

5814 AC Veulen

tel.: 0478581574

e-mail: info@nijsen-granico.nl

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Limburg

Van Kaathoven Productrecycling BV (VKP)

Eisenhowerweg 34a

5466 AC Veghel

tel.: 0413354311

e-mail: info@vankaathovengroep.nl

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Noord-Brabant ;

Vierhouten Vet BV

Haatlandhaven 15

8263 AS Kampen

tel.: 038 - 3768010

e-mail: [REDACTED]@vierhoutenvet.nl; mooij@biodieselkampen.com

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Overijssel

VTO BV (onderdeel van Clabe BV)

Columbusweg 27

5928 LA Venlo

tel.: 077 - 3232031

e-mail:

directeur: [REDACTED]

Geïnspecteerd door: VI; nVWA; gemeente Venlo



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 01

Datum 31 december 2010
Status Concept

Colofon

Versie

01

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

Auteurs

[REDACTED]

Inhoud

Inleiding.....	7
Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel	9
Hoofdstuk 2 Plan van aanpak.....	10
Sanctiestrategie	13
Hoofdstuk 3 Resultaten	14
Wm, hoofdstuk 10, afvalstoffen	14
Dierlijke bijproducten	14
Inrichting gebonden zaken	15
EVOA	15
Overige zaken	16
Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen.....	19
Conclusies.....	19
Aanbevelingen.....	19
Hoofdstuk 5 Bijlagen.....	20
Bijlage 1 Betrokken handhavingdiensten	20
Bijlage 2 geïnspecteerde bedrijven.....	20

Managementsamenvatting

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-vergistingsinstallaties en het onderzoek naar een aantal ongewenste situaties/calamiteiten met betrekking tot het onderwerp. Een van de aanbevelingen in dit rapport 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'.

Deze rapportage die de werkwijze en resultaten weergeeft van een gezamenlijk uitgevoerd actieprogramma in 2010, voorziet deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de bijlage Aa, de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek, het handhaven bij de co-vergistingsinrichtingen (nog) niet goed mogelijk was. Daardoor is door betrokkenen bij de VI en de nVWA besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers van bijproducten. De volgende vragen werden door de resultaten van de uitgevoerde inspecties beantwoord:

1. Inventarisatie welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** worden aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen in de bijlage Aa (de positieve lijst staan) en wat het risico is van stoffen die worden/zijn **verhandeld** en die niet op de positieve lijst staan;
Er zijn 8 bedrijven bezocht en geïnspecteerd.
4 bedrijven leveren (afval)stoffen als supermarktproducten, gft-afval en swill aan co-vergisters in Duitsland. Gft-afval en swill staan **niet** op de positieve lijst. Daarnaast is door het ontbreken van een adequate mengadministratie niet vast te stellen of alle andere geleverde mixen voldoen aan de positieve lijst;
3 bedrijven leveren (afval)stoffen van de positieve lijst aan Nederlandse co-vergisters;
4 bedrijven leveren (afval)stoffen die **niet** op de positieve lijst staan of stoffen waarvan door het ontbreken van een adequate mengadministratie niet is vast te stellen of zij op de positieve lijst staan, aan Nederlandse co-vergisters;
1 geïnspecteerd bedrijf levert blijkens de inspectieresultaten **niet** aan co-vergisters.
Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa staan en die worden ingezet bij co-vergisters is dat niet kon worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing kan daarover zekerheid worden verkregen.
2. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
Gebleken is dat dit vaak voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (bij 1 bedrijf bleek die opzet wel).
3. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet op de positieve lijst staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?

Dit komt regelmatig voor.

4. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?
Dit is overwegend niet het geval. In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie.
5. Wat is de invloed van de resultaten van dit project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?
De resultaten van dit project zullen o.a. aanleiding zijn tot een aanbeveling die moet leiden tot het Invoeren van een mengverbod.
6. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?
De resultaten van dit project geven aanleiding om dezelfde en soortgelijke bedrijven in de nabije toekomst integraal te controleren op afzet van stoffen aan co-vergisters.

De bedrijfsinspecties hebben geleid tot de volgende handhavingsacties c.q. vervolgonderzoeken:

Bij 2 bedrijven werden geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten containers; schoonhouden terrein enz.);

Bij 4 bedrijven volgt hercontrole en vervolgonderzoek door nVWA, nog geen beslissing over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
Bij 1 bedrijf gedwongen tot stopzetten van afgifte van 'supermarktmix' aan 2 co-vergisters; hercontrole door nVWA;

Bij 1 bedrijf schriftelijke waarschuwing m.b.t. gebruikte handelsdocumenten;

Bij 1 bedrijf proces-verbaal voor afzet van keukenafval en etensresten aan bedrijf waar dieren aanwezig zijn;

Bij 1 bedrijf stopzetten van activiteiten (opleggen voorlopige maatregel WED);

bestuursrechtelijk handhavingstraject ingezet; mogelijk ook strafrechtelijke aanpak door RMT politie;

Overtredingen inzake de EVOA bij enkele bedrijven vastgesteld, worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.

Deze en andere resultaten leiden tot de volgende conclusies:

- De samenwerking tussen de betrokken diensten werd door de deelnemers als positief ervaren. Wat opviel was dat een aantal deelnemers een bepaald verwachtingspatroon hadden van de inhoudelijke kennis van vertegenwoordigers van andere diensten, die in de praktijk van de uitvoering van dit project niet geheel kon worden ingevuld;
- Bij een aantal deelnemers bleek bij de evaluatie dat het voor hen niet geheel duidelijk was dat dit een handhavingsproject was en niet slechts bedoeld om kennis en informatie op te doen;
- De bij de doelstelling gestelde vragen konden worden beantwoord;
- Er waren slechts 2 bedrijven (25%) 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;
- Vervolg.....

De resultaten en conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen

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 bevat o.m. een rapportage van het in beeld brengen van de in Nederland operationele co-vergistinginstallaties 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'.

Deze rapportage die de werkwijze en resultaten weergeeft van een gezamenlijk uitgevoerd actieprogramma, voorziet deels in deze aanbeveling.

Deels, omdat vanwege het gegeven dat de zogenoemde 'positieve lijst' medio 2011 wordt aangepast of vervangen door een andere systematiek. Daardoor is door betrokkenen bij de VI en de nVWA besloten in 2010 een handhavingproject uit te voeren dat zich alleen richt op inzamelaars /leveranciers van bijproducten.

Co-vergisting wat is het?

Co-vergisting is het door vergisting van mest en co-producten 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, gehygiëniseerd 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-producten 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-vergistinginstallaties 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** 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 bevoegde gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van co-vergisting. Het ligt daarom voor de hand dat gezamenlijk

wordt opgetrokken dan wel dat in gezamenlijkheid wordt afgesproken welke dienst welk onderdeel van de keten oppakt.

Bij de uitvoering van het onderhavige project heeft deze samenwerking vorm gekregen door het vormen van multidisciplinaire handhavingteams die de inspecties hebben uitgevoerd.

Het **doel** van deze integrale landelijke inspecties gericht op leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting is uitvoering te geven 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 de materiaal in de co-vergistingsinstallaties is namelijk alles bepalend voor de kwaliteit van het digestaat dat uiteindelijk wordt opgeleverd en deels als meststof op- of in de bodem wordt gebracht. 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.

Hoofdstuk 1 Vraagstelling en doel

De vraag die aan de uitvoering van dit project ten grondslag ligt is het verkrijgen van inzicht in het deel van de keten waarin inzamelaars, handelaars en leveranciers van co-vergistingsmaterialen zich bewegen. Daarnaast is het ook nadrukkelijk de bedoeling dat bij geconstateerde misstanden en overtredingen handhavend tegen deze actoren wordt opgetreden.

Het doel van dit project is als volgt:

Geef aan de hand van verkregen inzicht door gerichte inspecties uit te voeren bij de genoemde doelgroep antwoord op de volgende vragen:

2. Inventariseer welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** worden aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen in de bijlage Aa (de positieve lijst) staan en wat het risico is van stoffen die worden/zijn verhandeld en die niet op de positieve lijst staan;
3. (Hoe vaak) komt het voor dat stoffen worden omgekat (worden voorzien van een andere identiteit)?
4. (Hoe vaak) komt het voor dat bepaalde stoffen die niet in de bijlage Aa (de positieve lijst) staan in andere partijen (stoffen) worden weggemengd?
5. Is de administratie van afvalstoffen bij de betrokken bedrijven uit de keten op orde?
6. Wat is de invloed van de uitvoering van het project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?
7. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?

Hoofdstuk 2 Plan van aanpak

Om de vraag te beantwoorden en het doel van dit project te realiseren is het volgende Plan van aanpak (Pva) ontwikkeld.

Vanwege het gegeven dat meerdere bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn voor een deel van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is, zoals reeds eerder aangegeven, gekozen voor een multidisciplinaire aanpak, met betrokkenheid van VI; nVWA; provincies; gemeenten en ondersteunend reguliere politie. De VI levert de projectleider. De projectleider bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet gezamenlijk 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 handelaren/leveranciers 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 achttal bedrijven selecteren die **zonder** voorafgaande aankondiging worden bezocht. De keuze van de te inspecteren handelaren wordt bepaald aan de hand van een reeds bestaande lijst van handelaren die naar voren komen als resultaat van bezoeken aan co-vergisters.

Het bevoegde gezag voor de geselecteerde inrichtingen, in casu de provincies Flevoland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Zuid-Holland en de gemeente Venlo, is op de hoogte gesteld van dit project. Zij zullen de benodigde gegevens (in het vervolg van dit plan van aanpak benoemd) overleggen.

De werkwijze voorafgaand aan/bij de bedrijfsinspecties is als volgt:

Vooronderzoek

De betrokken diensten stellen voorafgaand aan de geplande inspecties een vooronderzoek in, gericht op de geselecteerde bedrijven, dat zal bestaan uit:

nVWA:

- Dossieronderzoek handhavingsgeschiedenis (resultaten audits en inspecties);
- Erkenning categorie 1, 2, 3;
- Gegevens van het meldsysteem "System en tracking".

Bevoegd gezag voor de inrichting (provincie/gemeente):

- Milieuvergunning;
- Deel van de aanvraag waarin de werkwijze van het bedrijf wordt besproken;
- Bevindingen vorengaannde controles;
- Acceptatie en Verwerkingbeleid

En (indien van toepassing) de gegevens uit het registratiesysteem Amice betreffende de ontvangst- en afgiftemeldingen vanaf 1 januari 2010 vanuit de volgende rollen:

- Ontvanger,
- Ontdoener,
- Afgiftemeldingen.

VI:

- Dossieronderzoek handhavingsgeschiedenis;
- Terragegevens (transportmeldingen EVOA) vanaf 1 januari 2010 t/m datum vooronderzoek;

- Gegevens inschrijving handelsregister KvK.

Feitelijke inspectie op locatie:

- Samenstellen van de inspectieteams per te inspecteren bedrijf;
- Maken van afspraken tussen betrokken inspecteurs;
- Inleidend gesprek door 1 persoon uit het inspectieteam met directie/bedrijfsleiding waarbij het doel van de inspectie wordt uitgelegd;
- administratieve controle, met name gericht op de lijst van debiteuren (afnemers van hun producten) en in- en verkooporders; lijst van crediteuren; grootboek; transportbegeleidingsformulieren (CMR/ handelsdocument dierlijke bijproducten/afvalbegeleidingsdocument /bijlage VII-formulier en kennisgevingformulier EVOA);
- Vaststellen of de activiteiten binnen de inrichting door een vergunning worden gedekt;
- Vaststellen of bij afwijking sprake is van een gedoogbeschikking;
- Vaststellen welke producten door de handelaren worden verhandeld, de bestemming van die producten vaststellen en deze producten vergelijken met de bijlage Aa (de positieve lijst);
- Vaststellen dat de afvalstoffen onder de juiste benaming en juiste euralcode worden ingezameld en afgegeven;
- Vaststellen of synoniemen worden gebruikt voor producten bestemd voor bio-vergisters, dan wel dat dergelijke producten bewust worden omgekat (worden voorzien van een andere/valse identiteit);
- Indien mengsels van dierlijke bijproducten en/of afvalstoffen als co-product aan co-vergisters worden afgeleverd, dan de bestanddelen van het mengsel proberen vast te stellen (bijv. uit de mengadministratie);
- Vaststellen of afvalstoffen en dierlijke bijproducten, die rechtstreeks van ontdoener naar ontvanger zijn vervoerd, op de juiste wijze zijn verantwoord op begeleidingsbrieven afval (papieren U-bocht d.m.v. twee begeleidingsbrieven waarbij de afvalstoffen zogenaamd over de inrichting van het bedrijf lopen, wordt niet toegestaan);
- Vaststellen dat afvalstoffen en dierlijke bijproducten op de juiste wijze en met de juiste documenten worden geïmporteerd dan wel geëxporteerd;
- Fysieke inspectie indien de betrokken handelaar beschikt over een inrichting;
- Waar mogelijk vaststellen van ketens of samenwerkingsverbanden tussen bedrijven (nationaal en internationaal);
- In voorkomend geval vaststellen van het te volgen handhavingstraject (bestuurlijk/strafrechtelijk of twee sporen);
- Per inspectie wordt een deelrapportage gemaakt aan de hand van items op een controlelijst
- Na de inspecties volgt een gezamenlijke bijeenkomst waarbij de resultaten van de inspecties kort worden geëvalueerd en waarbij de opzet en teneur van het eindrapport worden besproken
- De projectleider van de VI maakt vervolgens de eindrapportage in concept, inclusief conclusies en aanbevelingen, die ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de betrokken diensten
- Vervolgens wordt het rapport vastgesteld en gepubliceerd.

Tijdpad

In de 3^e week van oktober 2010 (vanaf maandag 18 oktober) is gestart met de inspecties. Er zijn daarvoor 8 bedrijven in de eerder genoemde doelgroep (groslijst

van 26 bedrijven) geselecteerd (zie bijlage 2). Er is uit gegaan van een doorlooptijd van vijf weken (t/m 19 november 2010) voor het uitvoeren van de inspecties en deelrapportages.

Sanctiestrategie

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

Handhavers van het bevoegd gezag voor de inrichting (provincie)

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 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 Wm 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 (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 zijn product. 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 de inhoud van de vergister.

Hoofdstuk 3 Resultaten

In dit hoofdstuk worden globaal de resultaten van de acht, 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 tegen de bepalingen van het bijbehorende voorschrift.

Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende onderwerpen:

- Wet milieubeheer (Wm), hoofdstuk 10, afvalstoffen
- Dierlijke bijproducten
- Inrichting gebonden zaken
- Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)
- Overige zaken

Wm, hoofdstuk 10, afvalstoffen

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

Dierlijke bijproducten

- a. Opslagsilo's of bakken niet gekenmerkt als opslag van categorie 3 materiaal (Verordening EG 1774/2002, bijlage II, hoofdstuk I, lid 1a), door VTO BV; door Nijsen-Granico BV; door VKP BV;
- b. Gebruik van meerdere silo's binnen inrichting voor opslag van categorie 3 materiaal, door VTO;
- c. Bakken met categorie 3 materiaal staan onafgedekt buiten, bij Nijsen-Granico BV;
- d. Binnen de inrichting wordt geen onderscheid gemaakt tussen stoffen die wel en die niet op de positieve lijst staan, door VTO;
- e. Opdracht tot 'neutraal leveren' waarmee bedoeld wordt niet als zodanig kenbaar als dierlijke bijproducten leveren, door VTO;
- f. Aanzienlijke afwijkingen van vermelde gewichten op documenten (meest extreem ca. 400%), bij meerdere geïnspecteerde bedrijven;
- g. Leveren direct aan de eindbestemming terwijl op documenten een tussenafleveradres wordt genoemd, door VTO BV; door Nijsen-Granico BV;
- h. Leveren van productieresten aan co-vergisters (niet bezocht in het kader van dit project), terwijl vermeld wordt voedingsmix (uitgepakte levensmiddelen), door Nijsen-Granico BV;
- i. 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 Nijsen-Granico BV;
- j. Handelsdocumenten die niet voldoen aan eisen van bijlage II Verordening EG nr. 1774/2002, zoals:
 - ontbreken aanduiding categorie 3 materiaal, door VTO BV; door Nijsen Granico BV; door VKP BV;
 - ontbreken van erkenningsnummer van bedrijven van herkomst of bestemming, door VTO BV; door Nijsen-Granico BV; door VKP BV; door Vierhouten Vet BV;
 - in aantal gevallen onmogelijk een koppeling te maken tussen nummers, gewichten en documenten en tussen goederen en financiële administratie;

- k. Handelsdocumenten betrekking hebbend op een bepaald transport terwijl ook een afval begeleidingsdocument aanwezig is met een euralcode voor plantaardig materiaal, bij Nijsen-Granico BV; bij VKP BV;
- l. Vaste stoffen die niet aan de positieve lijst voldoen worden onder dezelfde benaming afgezet als de vloeibare 'energiemix +', die wel aan de positieve lijst voldoet, door VKP;
- m. In enkele gevallen werd geen mengadministratie bijgehouden (alleen inkomende en uitgaande stromen), bij Vierhouten Vet BV; bij Rotie Vetveredeling BV; bij Vetexploitatie Dronten BV; Bij Van der Kooy Pijnacker BV wordt eveneens geen mengadministratie bijgehouden, maar is wel bekend welke stoffen zich per tank in de tanks van het tankenpark bevinden.
- n. Bij grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten werd niet het voorgeschreven model voor het handelsdocument gebruikt, door Vierhouten Vet BV;
- o. Gegevens op handelsdocumenten (waaronder benaming van stoffen) zijn niet overeenkomstig de begeleidende CMR's, bij Vierhouten Vet BV;
- p. Afvoer van mengsels, waaronder zuiveringslib, bleekarde en etensresten, onder de naam 'supermarktmix' richting vergister. Euralcode 02.03.99, wordt omgekat naar 'plantaardige resten' en staat als zodanig op afval begeleidingsdocument (er worden geen handelsdocumenten opgemaakt). Dit mengsel komt niet voor in Bijlage Aa en is het gebruik als co-product in een vergister niet toegestaan. Toch vindt afvoer naar co-vergisters plaats, door Rotie Vetveredeling BV;

Inrichting gebonden zaken

- a. Vergunningsvoorschriften niet gecontroleerd, i.v.m. niet aanwezig zijn van een provinciaal of gemeentelijk toezichthouder, bij Rotie Vetveredeling BV;
- b. Uitvoeren van activiteiten binnen de inrichting die niet door de vergunning worden gedekt:
 - niet vergunde veranderingen, bij VTO BV; bij Vierhouten Vet BV;
 - niet vergunde, illegale uitbreiding (zelfs t.o.v. de nog niet verleende, reeds aangevraagde veranderingsvergunning) bij Nijsen-Granico BV;
 - meldingen 8.19 Wm ingediend om veranderingen alsnog te legaliseren door VKP (er loopt ter zake handhavingstraject door provincie N-Br.);
 - ontvangen van swill door Vetexploitatie Dronten BV; gedoogbeschikking ligt momenteel ter inzage;
- c. Ontbreken van vloestofdichte vloeren bij Nijsen-Granico BV;
- d. Accepteren van afvalstoffen met gebruikmaking van onjuiste / niet vergunde euralcodes, door VKP;
- e. Niet correct melden en registreren van geaccepteerde afvalstoffen, door Vierhouten Vet BV;
- f. Storten van steekvast zuiveringslib in stortbunker en verder vermengen daarvan met voedingsmiddelen, keukenafval en etensresten, door Rotie Vetverdeling BV;
- g. Bij stortbunker gereed staan van aantal big bags met bleekarde om bij keukenmix te storten, bij Rotie Vetveredeling BV;

EVOA

- a. Bijlage VII / art. 18 EVOA, meestal onvolledig of onjuist ingevuld of afwezig, door VTO; door Nijsen-Granico BV; door Van der Kooij Pijnacker BV;
- b. Vervoer vindt plaats op kennisgevingen die reeds verlopen zijn, door VTO;
- 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 Nijsen-Granico BV;

- 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 VTO; door Vierhouten Vet BV;
- b. Uit afgesloten contracten, transportdocumenten en facturen is niet altijd af te lezen of het om dierlijke- of plantaardige vetten gaat, bij Vierhouten Vet BV;

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. Inventarisatie welke (afval)stoffen er **verhandeld en geleverd** worden aan co-vergisters, hoeveel van die (afval)stoffen in de bijlage Aa (de positieve lijst staan) en wat het risico is van stoffen die worden/zijn behandeld en die niet op de positieve lijst staan;

Antwoord op vraag 1:

- **Orgaworld vergisting biocel** levert jaarlijks 17.500 ton nat vergistingsmateriaal (ca. 50% van hun productie), bestaande uit uitgekakte 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 materiaal dat wordt geleverd aan Nederlandse co-vergisters staat naar is gebleken wel in de bijlage Aa (positieve lijst);
- **Rotie Vetveredeling BV**, levert een mengsel van uitgekakte voedingsmiddelen, keukenafval, etensresten en mogelijke 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);
- **Van der Kooy Pijnacker BV**, 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. Ze moeten voldoen aan de omschrijving van 'waterige lecithine-oliemengsel' (= categorie C1 nr. 12 van bijlage Aa). Het vermoeden bestaat dat ze voldoen aan de positieve lijst.
Het ingezamelde materiaal is alleen plantaardig en wordt binnen de inrichting ontdaan van bio-olie en water;
- **Vetexploitatie Dronten BV**, levert plantaardig materiaal dat hij indeelt als C1 nr. 12 van de positieve lijst, aan Nederlandse co-vergisters;
- **Nijsen/Granico BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters;
- **Van Kaathoven Productrecycling BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters;
- **Vierhouten Vet BV**, levert blijkens het onderzoek niet aan co-vergisters;
- **VTO BV**, levert 'voedingsmixen' en mixen met andere benamingen aan co-vergisters.

Het risico van stoffen die niet in bijlage Aa staan en die worden ingezet bij co-vergisters is dat niet kon worden vastgesteld wat de impact zal zijn van het digestaat dat als meststof zal worden ingezet. Pas na toetsing kan

daarover zekerheid worden verkregen.

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 voorkomt maar dat zelden is aan te geven dat dit opzettelijk gebeurt (uitzondering daarop is Roti, waar dit wel opzettelijk gebeurt). Gegevens op CMR's 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". Bij een bedrijf werd vastgesteld dat ingenomen vaste stoffen (die niet aan de positieve lijst kunnen voldoen) worden geleverd onder dezelfde naam als de vloeibare "energiemix+".

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, 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 weg mengt in co-materiaal waar hij geld voor ontvangt. Het mes snijdt hier aan twee kanten.

Indien bedrijven niet worden verplicht om een mengadministratie bij te houden en een massabalans is het dweilen met de kraan open. Als voorbeeld dat is geconstateerd: stedelijk afval komt binnen bij een inzamelaar en gaat er als categorie 3 materiaal (1774/2002) uit zonder enige bewerking. Ook het mengen van slibben met uitgepakte voedingsmiddelen die vervolgens als categorie 3 materiaal (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. In de meeste gevallen ontbreekt de mengadministratie.

5. Wat is de invloed van de resultaten van dit project, op de in de nabije toekomst (medio 2011) aan te passen positieve lijst?

Antwoord op vraag 5:

De resultaten van dit project zullen o.a. aanleiding zijn tot een aanbeveling die moet leiden tot het invoeren van een mengverbod. Je zou alleen aanvoer van enkelvoudige rest- of afvalstromen op bedrijven met een co-vergistingsinstallatie moeten toestaan.

6. Wat is de impact van de resultaten van dit project op een later uit te voeren integraal project gericht op de co-vergisters?

Antwoord op vraag 6:

De resultaten van dit project geven aanleiding om dezelfde en soortgelijke bedrijven in de nabije toekomst integraal te controleren op afzet van stoffen aan co-vergisters.

Vervolgtraject, strafrechtelijk / bestuursrechtelijk of waarschuwend optreden

- Bij 2 bedrijven geen overtredingen geconstateerd (behoudens enkele onvolkomenheden op handelsdocumenten; afsluiten containers; schoonhouden terrein enz.);
- Bij 4 bedrijven hercontrole en vervolgonderzoek door nVWA, nog geen beslissing over te volgen handhavingstraject/mogelijk schriftelijke waarschuwing;
- Bij 1 bedrijf stopzetten van afgifte van 'supermarktmix' aan 2 co-vergisters; hercontrole door nVWA;
- Bij 1 bedrijf schriftelijke waarschuwing m.b.t. gebruikte handelsdocumenten
- Bij 1 bedrijf proces-verbaal voor afzet van keukenafval en etensresten aan bedrijf waar dieren aanwezig zijn;
- Bij 1 bedrijf stopzetten van activiteiten (opleggen voorlopige maatregel WED); bestuursrechtelijk handhavingstraject ingezet; mogelijk ook strafrechtelijke aanpak door RMT politie;
- Overtredingen inzake de EVOA bij enkele bedrijven vastgesteld, worden ter afhandeling overgedragen aan het programma EVOA van de VI.

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- De samenwerking tussen de betrokken diensten werd door de deelnemers als positief ervaren. Wat opviel was dat een aantal deelnemers een bepaald verwachtingspatroon hadden van de inhoudelijke kennis van vertegenwoordigers van andere diensten, die in de praktijk van de uitvoering van dit project niet geheel kon worden ingevuld;
- Bij een aantal deelnemers bleek bij de evaluatie dat het voor hen niet geheel duidelijk was dat dit een handhavingsproject was en niet slechts bedoeld om kennis en informatie op te doen;
- De bij de doelstelling gestelde vragen konden worden beantwoord;
- Er waren slechts 2 bedrijven (25%) 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;
- Vervolg.....

Aanbevelingen

- Nog in te vullen

Hoofdstuk 5 Bijlagen

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 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 of nVWA: toezichthouder dierlijke bijproducten

Bijlage 2 geïnspecteerde bedrijven

De volgende bedrijven zijn in het kader van dit project geïnspecteerd:

- **Orgaworld Vergisting Biocel**
Karperweg 20
8221 RB Lelystad
tel.: 0320-245094
e-mail:
directeur: [redacted] en [redacted]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Flevoland; regio politie
- **Rotie Vetveredeling BV**
Raasdorperweg 177
1175 KV Lijnden
tel.: 023 - 5551755
e-mail: info@rotie.nl
directeur: [redacted]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA
- **Van der Kooy Pijnacker BV**
Klapwijkseweg 71
2641 RA Pijnacker
tel.: 015 - 3694240
e-mail: [redacted]@vdkooy.nl
directeur: [redacted]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Zuid-Holand
- **Vetexploitatie Dronten BV**
V.E.D. Milieuservice
Pioniersweg 84-86
8251 KR Dronten
tel.:

e-mail:
directeur:
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Flevoland; regio politie

Nijsen/Granico BV
Veulenseweg 20
5814 AC Veulen
tel.: 0478581574
e-mail: info@nijsen-granico.nl
directeur: [REDACTED]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Limburg

Van Kaathoven Productrecycling BV (VKP)
Eisenhowerweg 34a
5466 AC Veghel
tel.: 0413354311
e-mail: info@vankaathovengroep.nl
directeur: [REDACTED]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Noord-Brabant ;

Vierhouten Vet BV
Haatlandhaven 15
8263 AS Kampen
tel.: 038 - 3768010
e-mail: [REDACTED]@vierhoutenvet.nl; mooij@biodieselkampen.com
directeur: [REDACTED]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; prov. Overijssel

VTO BV (onderdeel van Clabe BV)
Columbusweg 27
5928 LA Venlo
tel.: 077 - 3232031
e-mail:
directeur: [REDACTED]
Geïnspecteerd door: VI; nVWA; gemeente Venlo

Op- en aanmerkingen rapport VHOM-Inspectie 'Afvalstoffen bij covergisting' d.d. 23-02-2011

Algemeen

- Het rapport doet voorkomen alsof alle in bijlage 1 genoemde handhavingdiensten betrokken zijn geweest bij het in november 2010 uitgevoerde handhavingproject. In ieder geval is de provincie Limburg als zodanig niet betrokken geweest bij het uitgevoerde handhavingproject. Dit is op zichzelf niet vreemd. Immers voor dit project zijn inspecties uitgevoerd bij een 8-tal handelaren of leveranciers van coproducten aan covergisters, waarvan mag worden aangenomen dat het merendeel sinds de inwerkingtreding van de Wabo (1 oktober 2010) valt onder het bevoegd gezag van B&W van een gemeente. Voor de duidelijkheid en juistheid van het rapport is het vreemd waarom niet is opgenomen welke bevoegde gezagen (naam gemeenten en/of provincie) betrokken zijn geweest bij het handhavingproject en de uitgevoerde inspecties.

Hoofdstuk 2 (alinea boven vraag 2)

- Deze alinea doet voorkomen alsof het geen probleem is om je niet moeten houden aan bijlage Aa, onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet 'URM' (voormalige positieve lijst), zolang je het geproduceerde digestaat (=afvalstof) maar weer toetst als zijnde een meststof. Dit kan naar onze mening nooit de bedoeling zijn. Deze lijst is nu juist opgesteld om het geproduceerde digestaat te mogen verhandelen en afzetten onder de definitie van co-vergiste mest (zijnde een meststof). Op deze manier zijn we weer terug bij af, overtredingen al eerder vastgesteld tijdens onderzoek 2010, en kan de provincies weer worden gevraagd medewerking te verlenen ontheffing van het stortverbod te verlenen voor het buiten de inrichting op de bodem brengen van een afvalstof. Dit kan toch niet de bedoeling zijn. Daarnaast is nog maar de vraag in hoeverre dit voor een aantal te accepteren en covergisten afvalstoffen niet strijdig is met de in de verschillende sectorplannen van het LAP2 opgenomen minimumstandaarden.
- Voor zover bekend biedt de toetsing van de geproduceerde afvalstof aan bijlage Aa van de IJRM geen uitsluitend over de impact als dit digestaat toch als zijnde een meststof wordt ingezet.

Hoofdstuk 3 (conclusies)

Bij de 4^e conclusie wordt gezegd dat de Wm en de Wabo onvoldoende mogelijkheden bieden om bij met name mengbedrijven af te kunnen dwingen dat een zodanige administratie wordt gevoerd dat hieruit de aard, de omvang en de samenstelling van de stroom rest- en afvalproducten die naar een covergister gaan, kan worden vastgesteld.

Bij de 4^e conclusie wordt verder gezegd dat ook de door gemeente en provincies opgestelde milieuvergunningen geen aanknopingspunten bieden om de bij het eerste punt genoemde noodzakelijke verplichtingen af te dwingen. Daarmee wordt het probleem dat van veel rest- en afvalstromen naar covergisters niet met zekerheid kan worden vastgesteld of deze voldoen aan bijlage Aa van de IJRM, afgewenteld op de handhavers van de Meststoffenwet.

Naar onze mening is dit deels een onterechte conclusie. Immers bij het afgeven van een Wabovergunning (voorheen Wm-vergunning) door de provincie aan een afvalstoffeninrichting moet rekening worden gehouden met de uitgangspunten van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP2). Dit betekent concreet dat een acceptatie- en verwerkingbeleid (AV) en administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) deel moet uitmaken van iedere vergunningaanvraag. Bij het uitwerken van dit AV moet/kan gebruik worden gemaakt van de onderstaande documenten:

- hoofdstuk 16 (beleidskader) van het LAP2. Speciaal voor het opstellen van een AV en AO/IC aanvullend op hoofdstuk 16 van het LAP2 de leidraad AV en leidraad AO/IC beschikbaar;
- de Uitvoeringsregeling meststoffenwet. Speciaal voor het mengen van meststoffen is door het ministerie een flyer opgesteld (zie

[http://www.hetInvloket.nl/portal/page?_pageid=122,1793799&_dad=portal&_schema=PORTAL&_document_id=295254&_o_node_id=11728026&_p_mode\);](http://www.hetInvloket.nl/portal/page?_pageid=122,1793799&_dad=portal&_schema=PORTAL&_document_id=295254&_o_node_id=11728026&_p_mode);)

- de Verordening dierlijke bijproducten. Speciaal voor het covergisting van dierlijke bijproducten is door de VWA een infoblad opgesteld (zie <http://www.vwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/23451>).

In de vergunningvoorschriften is opgenomen dat de vergunninghoudster te allen tijde dient te handelen conform het bij de aanvraag toegevoegde AV en AO/IC. Daarnaast is in de voorschriften opgenomen dat eventuele wijzigingen van dit AV en AO/IC ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan het bevoegd gezag.

Daarnaast is in iedere Wabo-vergunning van de provincie Limburg opgenomen dat in een afvalstoffeninrichting een registratiesysteem aanwezig moet zijn, waarin van alle aangevoerde (afval)stoffen en van alle aangevoerde stoffen die bij de be- en verwerking van afvalstoffen worden gebruikt het volgende moet worden vermeld:

- de datum van aanvoer;
- de aangevoerde hoeveelheid (kg);
- de naam en adres van de locatie van herkomst;
- de naam en adres van de ontdoener;
- de gebruikelijke benaming van de (afval)stoffen;
- de euralcode (indien van toepassing);
- het afvalstroomnummer (indien van toepassing).

Aangezien de bovenstaande voorschriften zijn opgenomen in een Wabo-vergunning (voorheen Wm-vergunning) worden deze gecontroleerd door de handhavers van de provinciale handhavers. Het is naar onze mening dan ook niet terecht dat wordt gezegd dat het probleem dat van veel rest- en afvalstromen naar covergisters niet met zekerheid kan worden vastgesteld of deze voldoen aan bijlage Aa van de Urm, worden afgewenteld op de handhavers van de Meststoffenwet. Immers de provinciale handhavers controleren wat binnen hun competenties valt.

Daarnaast moet een vergistingsinstallatie als deze valt onder de omschrijving van artikel 2 van het Besluit melden, elektronisch registreren. Meer informatie over het melden en registreren van afvalstoffen vindt u bij het Landelijke meldpunt afvalstoffen (zie Landelijk meldpunt afvalstoffen).

Hoofdstuk 3 (aanbevelingen)

- Bij de 1^o aanbeveling wordt gezegd dat de VI de handhaving in het kader van de EVOA moet intensiveren en daarbij zoveel mogelijk moet samenwerken met de nVWA. Naar onze mening ontbreekt bij deze samenwerking het AgentschapNL (geven EVOA beschikking af) en het bevoegd gezag (gemeente of provincie).
- De 2^o aanbeveling is op zich een vreemde aanbeveling, omdat naar onze mening het voeren van een afvalstoffenregistratie niet nieuws is (zie onder eerdere opmerkingen onder hoofdstuk 3 'conclusies').

Bijlage 3 (betrokken bevoegde gezagen)

Met de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 is de bevoegdheidsverdeling terug te vinden in hoofdstuk 3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Daarnaast is met het inwerkingtreden van de 2e tranche activiteitenbesluit (1 januari 2011) artikel 3.3a aan het Bor toegevoegd.

Wanneer een inrichting valt onder het bevoegd gezag van de provincie is uitgewerkt in de artikelen 3.3 en 3.3a van het Bor.

Artikel 3.3 Bor Inrichting en mijnbouwwet

1. Gedeputeerde staten van de provincie waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, zijn bevoegd te beslissen op een aanvraag die betrekking heeft op activiteiten met betrekking tot een inrichting die behoort tot een categorie ten aanzien waarvan dat in bijlage I, onderdeel C, is bepaald. De eerste volzin geldt slechts voor activiteiten met betrekking tot een inrichting waartoe een gpbv-installatie behoort of waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is.

Op pagina 19 is aangegeven dat de provincie het bevoegd gezag is voor een covergistinginstallatie indien de activiteiten vallen onder categorie 7.4, 28.4 a onder 8 en 28.4 c onder 1 van bijlage 1 van het Bor. Gelet op de wijze waarop artikel 3.3 van het Bor is geformuleerd is dit niet juist (zie [http://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw-tuinbouw/overioe/item-91888/handreikingo-\(co-\)/3-juridisch-kader/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw-tuinbouw/overioe/item-91888/handreikingo-(co-)/3-juridisch-kader/)).

Immers artikel 3.3 is geformuleerd als een tweetrapsraket. Een aangevraagde activiteit moet op grond van bijlage I, onderdeel C, vallen onder bevoegdheid van de provincie. Deze bevoegdheid geldt dan alleen indien voor activiteiten tot een inrichting waartoe een gpbv-installatie behoort (IPPC inrichting) of waarop het BRZO van toepassing is. In bijlage 1 (tabel 1) behorende bij het Bor zijn alle IPPC-categorieën weergegeven.

Als voorbeeld kunnen een tweetal situaties worden genoemd wanneer een covergister valt onder het bevoegd gezag van de provincie, te weten:

1. indien een covergisting is gelegen binnen een inrichting met een grote veehouderij (categorie 6.8 IPPC);
2. indien in een covergisters dierlijke bijproducten worden verwerkt met een capaciteit meer dan 10 ton per dag (categorie 8.5 IPPC).

Artikel 3.3a Bor

Gedeputeerde staten van de provincie waarin het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, zijn bevoegd te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op activiteiten met betrekking tot een inrichting type B of C als bedoeld in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, voor zover dit een inrichting is als bedoeld in categorie 28.4 of 28.5 van bijlage 1, onderdeel C, en voor die activiteiten op grond van artikel 2.2a een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de wet, is vereist.

Door dit nieuwe artikel vallen vanaf 1 januari 2011 nu ook type B inrichtingen met OBM (Wabo breed) onder het bevoegd gezag van Gedeputeerde Staten van de provincie. Wat wordt verstaan onder een type B inrichtingen is uitgewerkt in categorie 23.10 van bijlage I onderdeel C van het Bor en de OBM in artikel 2.2a van het Bor.

Op grond van artikel 3.3a van het Bor wordt een covergister niet aangemerkt als een type B inrichting met OBM en valt als zodanig niet onder het bevoegd gezag van de provincie.



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Afvalstoffen bij covergisting

Datum 23 februari 2011
Status Definitief

Colofon

VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Programma Bodem en Afval nationaal
Rijnstraat 8
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Deze publicatie is te downloaden via
www.vrominspectie.nl

Publicatienummer: VI-2011-59

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 met betrekking tot 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 (met betrekking tot 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?

Covergisting 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 elkaars 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 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 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 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 uitgekakte 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 uitgekakte 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), intensiver 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 intensificeer 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, het Agentschap NL en het bevoegd gezag (gemeente of provincie);
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 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.
De bij de onderhavige handhavingsactie betrokken provincies zijn: Flevoland, Zuid-Holland, Limburg en Overijssel.
- 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.
De bij de onderhavige handhavingsactie betrokken gemeente is de gemeente Venlo.
- politie: opsporing van milieudelicten. De bij de onderhavige handhavingsactie betrokken politiediensten zijn Interregionale Milieuteams
- 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 werkingsfeer 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 handhavingdiensten 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 Besluit omgevingsrecht (Bor));
- het storten van afvalstoffen buiten de inrichting (art. 10.2 Wet milieubeheer (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);

LET OP: Het vorenstaande is slechts van toepassing indien de aangevraagde activiteit valt onder de bevoegdheid van de provincie (zie bijlage I, onderdeel C). Dit is het geval indien de inrichting een zogenoemde IPPC of een BRZO inrichting is. In de overige gevallen is voor genoemde activiteiten de gemeente het bevoegde gezag.

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 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 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 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

Integrale handhaving bij handelaren en leveranciers van afvalstoffen gebruikt bij co-vergisting

Project van VI, nVWA, provincies, gemeenten en politie

Versie 05

Datum 28 januari 2011
Status Definitief

Colofon

Versie

05

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.....	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 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 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, 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 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 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 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 (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 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 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 ondoeners binnen het kader van dit project niet zijn uitgevoerd;
3. Er vinden niet of nauwelijks reguliere controles plaats op de gehele afvalketen. De verschillende handhavingsdiensten doen hun 'eigen ding' en weten onvoldoende wie wat controleert.
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. Deze onduidelijkheid is mede veroorzaakt doordat de regelgeving niet uniform wordt toegepast. De handhaving wordt hierdoor bemoeilijkt.

Aanbevelingen

1. Intensiveer de handhaving bij de handelaren en leveranciers van coproducten gericht op de bepalingen van de Wet milieubeheer;
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 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;
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 ondoener, inzamelaar/ handelaar/bewerker/transporteur tot co-vergister 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 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 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 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 van de co-vergisters 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 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.

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 van URM). 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 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 geëpositioneerd

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 covergistingproducten 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 bewaakt de voortgang van het hele project en de afspraken die al dan niet in gezamenlijkheid zijn gemaakt door de betrokken handhavingpartners (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.

~~Voor Er zijn in het kader van dit project voerden de samenwerkende inspecties een steekproef uit bij 8 bedrijven-bezoekt en geïnspecteerd. Er waren slechts bij 2 bedrijven (25% van de geïnspecteerde bedrijven) zijn, 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 in eruit dat het niet kan worden uitgesloten kunnen uitsluiten dat afvalstoffen en gezondheidschadelijke stoffen is 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 ervan uitgegaan 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 vervolproject uit. Richt je dan op het gedeelte van de keten bestaande uit 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 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 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. Het lag daarom voor de hand dat gezamenlijk werd opgetrokken.

Multidisciplinaire handhavingteams, 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 inspecties te beperken tot 8 bedrijven.

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 is 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 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 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 ontdoener 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 uitgedroogde 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 uitgedroogde 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 beoogd 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 deze formulieren ~~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 scores 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 bij 2 bedrijven (25% van de geïnspecteerde bedrijven) zijn, 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_{7,2}

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 vervolgproject uit, waarbij het gedeelte van de keten van bestaande ~~en~~ 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 handhavingdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van de keten rondom de vergisters_{7,2}

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 (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 **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 (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.

[REDACTED]

Van: [REDACTED]
Verzonden: maandag 21 maart 2011 15:10
Aan: [REDACTED]
CC: [REDACTED]
Onderwerp: Reactie IPO: Rapport Handhaving handelaren en leverancier co-vergisting def 09.docx
Bijlagen: rapport afvalstoffen bij covergisting.doc

Ha [REDACTED]

Via IPO hebben we toch nog een reactie op het rapport covergisting. Zie bijlage. Wil jij naar de opmerkingen kijken zodat we daarna even kunnen overleggen welke opmerkingen we echt iets moeten en waar wij beargumenteerd anders over denken en dus naast ons neerleggen.

Samengevat gaat het volgens IPO om:

- de aanbeveling om in het covergistingsrapport in bijlage 1 pag 17 expliciet op te nemen dat de betrokken provincies waren: Flevoland, Zuid-Holland, Limburg en Overijssel.
- op pagina 12 in het covergistingsrapport de stelling "Pas na toetsing van de betreffende afvalstoffen aan bijlage Aa kan daarover zekerheid worden verkregen" te checken: moet "aan bijlage Aa" niet zijn "als meststof"?
- op pagina 16 van het covergistingsrapport de zin "Werk daarbij zoveel mogelijk samen met de nVWA" aan te vullen met ", het agentschap NL en het bevoegd gezag".
- op pagina 19 van het covergistingsrapport "categorie 7.4" "categorie 28.4,a, 6" en "categorie 28,4,c,1" te checken.

Daarna moeten we even bekijken of hiervoor formeel opnieuw moet worden vastgesteld en op welk niveau of dat een evt. aanpassing zonder nieuwe vaststelling geoorloofd is.

Groet, [REDACTED]

Van: [REDACTED]
Verzonden: maandag 21 maart 2011 10:11
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Rapport Handhaving handelaren en leverancier co-vergisting def 09.docx

Hoi [REDACTED]

Bijgaand een leesbare reactie van Limburg.

Groeten
[REDACTED]

Van: [REDACTED] [mailto:[REDACTED]@IPO.NI]
Verzonden: maandag 21 maart 2011 10:03
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Rapport Handhaving handelaren en leverancier co-vergisting def 09.docx

Beste [REDACTED]
Hierbij een 2^e poging om de (Limburgse) reactie naar je te sturen.

Met vriendelijke groet,
Interprovinciaal Overleg (IPO)

[REDACTED]
Muzenstraat 61
Postbus 16107
2500 BC DEN HAAG
(070) [REDACTED]
(06) [REDACTED]
[REDACTED]@ipo.nl

Bezoek ook eens onze nieuwe IPO-site met nieuws en achtergronden over provincies en het IPO www.ipo.nl

Van: [redacted] [mailto:[redacted]@pzh.nl]

Verzonden: vrijdag 18 maart 2011 14:26

Aan: [redacted]

Onderwerp: FW: Rapport Handhaving handelaren en leverancier co-vergisting def 09.docx

Hoi [redacted]

Bijgaand nog een reactie op het VI-rapport covergisting.

Groet, [redacted]

Van: [redacted] [mailto:[redacted]@prvlimburg.nl]

Verzonden: donderdag 17 maart 2011 16:35

Aan: [redacted]

CC: [redacted]

Onderwerp: RE: Rapport Handhaving handelaren en leverancier co-vergisting def 09.docx

Hoi [redacted] en [redacted]

Zoals gevraagd onze reactie op het door de VROM-Inspectie opgestelde rapport 'Afvalstoffen bij covergisting'.

mvgr,

[redacted] Vergunningverlener

Vergunningen en Subsidies | cluster Milieu

[redacted]
[redacted]
[redacted]

Postadres Postbus 5700 | 6202 MA Maastricht

Bezoekadres Limburglaan 10 | 6229 GA Maastricht

Kijk ook op www.limburg.nl

Van: [REDACTED]
Verzonden: dinsdag 4 mei 2010 11:49
Aan: [REDACTED]

CC: [REDACTED]
Onderwerp: verzoek om samenwerking/ondersteuning

Hallo collega's,

Tijdens ons overleg op 29 april j.l., heb ik jullie gevraagd om samenwerking/medewerking bij het handhavingsproject in het kader van een integraal landelijk toezichtplan gericht op leveranciers van afvalstoffen aan co-vergisters.

Ik denk daarbij aan de inspectie van ca. 10 bedrijven, waarschijnlijk alleen in de provincies Brabant; Flevoland; Gelderland; Friesland; Noord-Holland en Zuid-Holland. De inspecties vinden plaats in 3-tallen (provincie/VI/AID).

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 bevoegde gezagen en inspectiediensten een rol hebben binnen de keten van co-vergisting. Het ligt daarom voor de hand dat gezamenlijk wordt opgetrokken dan wel 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 co-vergisters, 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?

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 handhavingspartners wordt vooraf afgestemd met de betreffende gemeentelijke handhavingsdienst

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 handhavingsdienst.

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 gezamenlijk zijn gemaakt door de betrokken handghavingspartners (de helicopterview)

Elk der diensten zal zijn eigen activiteiten verwoorden in een door die dienst aan te 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, naar verwachting in samenwerking met een bandhaver van de betrokken provincie(s) en een handhaver van de AID, 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:

- Invenatiseren van lijst van co-vergisters
- inventarisieren 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)
- fysieke inspectie indien de betrokken handelaar beschikt over een inrichting
- 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)

Als jullie nog vragen hebben hoor ik dat graag. Ik hoop op jullie medewerking en van elk der genoemde provincies een naam van een handhaver die benaderd kan worden.

Vr. gr. 