

Vier provincies werken samen aan Verordening Bedrijfsafval

Bedrijfsafval aan banden

Vier provincies —Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant— voeren samen een nieuwe Verordening Bedrijfsafvalstoffen in. Ze krijgen zo meer grip op bedrijfsafval en dat past in het beleid van VROM. Toch lijken de andere provincies niet genegen zich bij de vier aan te sluiten. Voor het bedrijfsleven betekent dit dat er voorlopig geen einde komt aan de ongelijkheid.

Arjan Veering

De diverse provinciale afvalstoffenverordeningen mogen onderling sterk verschillen, één ding hebben ze gemeen: ze vertonen stuk voor stuk een fors aantal gebreken en knelpunten. Ze bieden slechts een heel beperkt inzicht in de omvang en samenstelling van de afvalstromen. De provinciale overheid heeft bovendien geen vat op de transporteurs, die een zeer belangrijke schakel zijn in de afvalverwerking. Verder stimuleren de huidige verordeningen bedrijven nauwelijks tot het hergebruik van bepaalde afvalstoffen, terwijl dat hergebruik juist een belangrijk punt is in het landelijke beleid. Maar het belangrijkste knelpunt is dat de pro-

Van der Molen (AOO): "Overtredingen van de verordening komen er zo uit, de centrale computer legt daarvoor dwarsverbindingen".

Opslag van shredderafval bij Hoogovens, deelnemer aan het Zuidhollandse pilot-project.

vinciale verordeningen een wel zeer brede werking hebben: *alle* bedrijven vallen onder de regeling. Ter illustratie: voor een provincie als Gelderland betekent dat, dat 66.000 bedrijven een ontheffing zouden moeten aanvragen. Niet alleen het Gelderse ambtenaren-apparaat is hier voor ontoereikend toegerust. Beleidsmedewerker J.J. Neele van Noord-Holland

geeft aan dat de verordening in de praktijk gewoonweg niet kan worden uitgevoerd. "Wij doen er in Noord-Holland vrijwel niets aan, omdat een gebrek aan mankracht verhindert de verordening echt uit te voeren. Als iemand een ontheffing aanvraagt, helpen wij hem netjes, maar verder zijn wij niet actief in werking en controle."

De basis voor deze lappendeken aan niet te controleren regelgeving is gelegd in de jaren zeventig toen iedere provincie voor zich de afvoer van bedrijfsafvalstoffen ging regelen in een provinciale verordening. Zo kent Noord-Holland de VIAN-verordening, Zuid-Holland de VBA, Utrecht de VIA en Gelderland de VBG. Op een aantal punten wijken deze regelingen van elkaar af. Andere provincies hebben het zelfs helemaal niet nodig geacht een afvalstoffenverordening in te voeren. Daardoor bestaat er nu een grote ongelijkheid in de behandeling van bedrijven, die de resten van hun productie kwijt willen. De Wet chemische afvalstoffen stelt voor chemisch afval uniforme regels en een meldingsplicht, maar biedt weinig duidelijkheid voor 'normaal' bedrijfsafval. De provinciale verordeningen zijn gebaseerd op het verlenen van ontheffingen. Een bedrijf mag zijn afval alleen afvoeren als het daarvoor een ontheffing heeft. Iedere provincie handelt zo haar eigen criteria voor het afgeven van zo'n ontheffing.

Illegaal

Deze gang van zaken heeft gezorgd voor onduidelijkheid bij de overheid en de bedrijven. In sommige gevallen leidt dat tot excessen als illegale verwerking en dumping van bedrijfsvuil. De provincies —althans een viertal— onderkennen de problemen en hebben na een evaluatie die louter negatieve punten naar voren bracht, hun verantwoordelijkheid serieus genomen. De Brabantse milieugedeputeerde Welschen wees in september nog op het belang van een betere en *uniforme* verordening voor niet-chemisch bedrijfsafval. "Wij willen greep krijgen op het afval. De Afvalstoffenwet reguleert dit nauwelijks, terwijl al diverse malen is gebleken dat zich hierbij ook milieuhygiënisch ongewenste praktijken kunnen voordoen."

Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant zijn na de negatieve evaluaties aan de slag gegaan om een efficiënter en beter op elkaar afgestemd systeem te ontwerpen, de *Verordening Bedrijfsafval*.

Milieuverordening

Omdat het Rijk zo weinig regels heeft opgesteld voor de afvoer van bedrijfsvuil heeft de provincie een ruime bevoegdheid de bedrijfsafvalverwerking naar eigen inzicht te regelen. Bij het opstellen van de nieuwe Verordening Bedrijfsafval hebben de vier provincies rekening gehouden met de op stapel staande Wet milieubeheer. Het wetsontwerp, met een apart hoofdstuk 'Afvalstoffen', verlangt van de provincies dat zij één integrale Provinciale Milieuverordening (PMV) opstellen,



FOTO: LEVIEN WILLEMS

waarin een uniforme regeling voor bedrijfsafvalstoffen moet worden opgenomen. Begin dit jaar hebben de provincies de concept-Verordening Bedrijfsafvalstoffen gepubliceerd. Het ontheffingsstelsel is op de helling gezet.

Formulier

Het nieuwe systeem —dat veel weg heeft van de procedure voor het afvoeren van chemisch afval— is gebaseerd op een registratie- en meldingsplicht. Als een bedrijf afval wil laten afvoeren en verwerken moet het op een omschrijvingsformulier vooraf de hoeveelheid en samenstelling van de stoffen aangeven. Dat formulier wordt naar een verwerkingsinrichting gestuurd, bijvoorbeeld een stortplaats of een recyclingsbedrijf. Als hij de vracht kan accepteren stuurt de verwerker het formulier ondertekend terug. De vracht wordt bovendien voorzien van een uniek nummer. Vervolgens kan een erkende transporteur het afval van de ontdeener naar de verwerker vervoeren. Voor het transport moet hij altijd een geleidebiljet hebben dat omvang, samenstelling, herkomst, bestemming en nummer van de vracht vermeldt.

Administratie

De betrokken partijen sturen hun administratie op naar de provincie. Om het vuil binnen de provinciegrenzen te houden geldt er een in- en uitvoerverbod —behoudens ontheffingen. Omdat iedere partij een administratie moet bijhouden en naar de provincie sturen, krijgt de provincie inzicht in het ontstaan van afvalstromen en kan ze per vracht controleren of het afval op de juiste plaats terecht komt. Ook kan ze een gericht beleid voeren om het afval te sturen of tot hergebruik te stimuleren.

De bedrijfstakken die zich aan deze regeling moeten houden zijn vermeld in een bijlage van de Verordening. Op die lijst staan de meest vervuilende branches, zoals de landbouw, industrie, bouwnijverheid en la-



FOTO: LEVIEN WILLENS

kleinschalige proef, waarin drie ontdoeners —Hoogovens en twee bouwbedrijven— de transporteur BFI en de stortplaats Zaandam zich aan de nieuwe regels houden. Volgens Neele, die het project namens Noord-Holland begeleidt, is bij het opstellen van de Verorde-

Neele (Zuid-Holland): "Bedrijven krijgen extra werk, maar ook inzicht in hun afvalstroom en dat kan kostenbesparend werken".

ning nauw contact onderhouden met het bedrijfsleven. "We hebben met de brancheorganisaties overleg gevoerd. Er zijn ook diverse inspraakrondes geweest. Ondernemers zien ook in dat een goede registratie nooit weg is. Voorwaarde is dat de administratie op een praktische manier wordt uitgewerkt."

Om een efficiënt stelsel te maken is nog voor de verordening een registratiesysteem opgezet: het Provinciaal Afvalstoffen Informatie Systeem (PAIS). "Als je behoefte hebt aan een uniforme registratie, moet je er eerst voor zorgen dat je de gevraagde informatie goed kunt verwerken", meent Neele. "Met dat doel is eerst het informatiesysteem ontworpen. De systematiek daarvan is naderhand vertaald in de artikelen van de Verordening. Je zou kunnen zeggen dat de verordening een *juridisch jasje* is van het automatiseringssysteem."

Het Informatie Systeem is een databank met bestanden van ontdoeners, transporteurs en verwerkers. De informatie komt uit de voortdurende uitwisseling van vijf formulieren tussen de betrokken partijen en de provincie: het omschrijvingsformulier, het geleidebiljet, een afvalregistratie van de ontdeener en twee administratiepapieren van de verwerker.

Voordelen

Beleidsmedewerker F. van der Molen van het Afval Overleg Orgaan (AOO), een samenwerkingsverband van de gemeenten, provincies en het ministerie van VROM, ziet veel voordelen in het gebruiken van het Provinciaal Afvalstoffen Informatie Systeem. "Bij de afvalverordeningen gaat het om grote hoeveelheden

Notenboom (Gelderland): "Het systeem van de vier initiatiefnemers sluit niet aan bij onze specifieke situatie".

boratoria. Veelal gaat het om grote bedrijven, maar ook een deel van het midden- en kleinbedrijf valt onder dit bedrijvenbestand. Bedrijven buiten die branches mogen hun vuil zonder registratie of ontheffing afvoeren.

Een tweede bijlage van de Verordening Bedrijfsafval vermeldt de meest belastende stoffen, die in ieder geval apart moeten worden afgevoerd, ingezameld en verwerkt.

Proef

Voorlopig ligt er alleen nog een conceptvoorstel voor de Verordening Bedrijfsafval. Het systeem moet echter op 1 januari volgend jaar in de provincies zijn ingevoerd. Op dit moment loopt in Noord-Holland al een

gegevens. En die zijn nu goed te beheersen en te controleren. Bovendien kan het systeem automatisch dwarsverbindingen leggen tussen de verschillende bestanden. Op die manier geeft de computer aan waar de knelpunten zitten en waar mogelijk de verordening wordt overtreden.”

Het Afval Overleg Orgaan speelt een actieve rol in de opzet van het systeem. “We moeten immers de capaci-

Van der Wal (Hoogovens): “Alle formulieren die wij moeten invullen vormen een enorme papierwinkel, dat is voor ons het belangrijkste probleem”.

teit van de afvalverwerking plannen”, licht Van der Molen toe, “en daarvoor moet je inzicht hebben in de hoeveelheid en samenstelling van het afval dat vrijkomt.”

Aangezien het overlegorgaan landelijk werkt, acht Van der Molen een centraal registratiepunt wenselijk. “Voorlopig werden de gegevens op provinciaal niveau verwerkt. Maar als we een landelijk beeld van de afvalstromen willen hebben, moet de informatie bij een landelijke stichting worden verzameld.”

Autonoom

Van der Molen verwacht dat andere provincies zich snel bij het project zullen aansluiten. Het lijkt hem dat dat zeker zal gebeuren als volgend jaar het —provinciale— meldingssysteem PAIS voor bedrijfsafval en het —landelijke— aangiftestelsel BIMIS voor chemisch afval *in elkaar worden geschoven*.

Het blijkt echter nog lang niet zeker dat alle provincies zich zullen aansluiten bij het Provinciaal Afvalstoffen Informatie Systeem en de nieuwe Verordening Bedrijfsafval. Zelfs de vier initiatiefnemers houden deels nog vast aan hun autonome verantwoordelijkheid

Onder de huidige regelingen moeten ontdekkers in principe voor elke afvalstroom een ontheffing aanvragen.

binnen het samenwerkingsverband. Noord-Brabant wijkt het meest af, omdat die provincie meer dan de overige partners nadruk legt op de sturing van het afval. Brabant heeft een aparte NV Sturing Afvalverwerking opgericht om de stromen in de gewenste richtingen te dirigeren. Bovendien richt de zuidelijke provincie zich op de grotere bedrijven met vijftig werknemers of meer.

Gelderland wenst helemaal geen aansluiting bij het systeem van de collega-provincies. Zij wil haar Verordening Bedrijfsafvalstoffen Gelderland (VGB) op eigen wijze aanpassen. De ontheffingsplicht voor de meeste bedrijven wordt afgeschaft. De provincie gaat zich richten op de 4000 ‘meest industriële’ bedrijven, die voor afvoer van hun afval wel een ontheffing moeten krijgen. De Gelderse variant bevat minder administratieve voorschriften.

Volgens J. Notenboom van de Dienst Milieu en Water van Gelderland is het niet nodig om aan te sluiten bij de andere provincies. “Het systeem van de anderen is niet helemaal naar onze zin. Deze regeling past beter bij onze situatie. Overigens is het wel mogelijk om onze gegevens op een bepaald moment te koppelen aan de informatie van het Provinciaal Afvalstoffen Informatie Systeem.”

Oud zeer

Zeer belangrijk in de Gelderse verordening is volgens Notenboom het in- en uitvoerverbod, dat overigens ook is opgenomen in de Verordening Bedrijfsafval. Oud zeer, want veel afval uit de Randstad is in het verleden op stortplaatsen in andere provincies terechtgekomen.

“Wij leggen veel nadruk op sturing van het afval om de meest milieuhygiënische verwerking te bewerkstelligen. Wij beschikken namelijk in vergelijking met Holland en Utrecht *helaas* over veel verwerkingsinstallaties”, legt de Gelderse milieuambtenaar uit. “Het aantal neemt gelukkig af, maar wij hebben nu nog meer dan tien verwerkers. Nog steeds hebben wij echter te maken met lieden van buiten die hier illegaal naar de stortplaatsen komen.” Andere provincies ontlopen voorlopig nog weinig activiteiten op het gebied van de verwerking van afvalstoffen.

Fraude

De actieve provincies proberen een beter zicht te krijgen op het ontstaan en de verwijdering van afvalstoffen van de bron tot de bestemming en tegelijkertijd het proces in goede banen te leiden. Volgens Neele biedt een vergelijking van de bestanden in PAIS goede mogelijkheden om fraudeurs op te sporen. “Wij hopen de illegale praktijken eruit te kunnen lichten. Het is het best te vergelijken met een belastingaangifte. Daarmee valt op zich wel te frauderen, maar de *gekke dingen* worden er toch altijd uitgehaald. Als je liegt en je wilt niet tegen de lamp lopen, moet je een zeer goed geheugen hebben om je verhaal vol te houden, want de administratie moet vijf jaar worden bewaard. Kortom, we zien vrij eenvoudig waar de grove fouten zitten.”

Voor overtreders kennen de betrokken provincies geen pardon, in de concept-verordening is bepaald dat degenen die zich niet aan de regels houden een geldboete riskeren, of een gevangenisstraf van maximaal twee maanden. “Er worden veertig nieuwe controleurs aangesteld, waarvan een aantal bij de gemeen-



FOTO: LEVIEN WILLENS

ten, die tegelijk met de Hinderwet ook de verordening zullen controleren", meldt Neele. "En al zijn de straffen niet zo zwaar en staan er vanaf 1 januari niet overal controleurs op de stoep, het moet duidelijk zijn dat de Verordening Bedrijfsafvalstoffen een handhavingsinstrument is."

Rompslomp

De provincies mogen dan meer greep krijgen op de afvalstromen binnen hun gebied, voor de bedrijven lijken de plannen meer een last dan een lust te zijn. De Verordening Bedrijfsafval betekent meer regulering en meer administratieve rompslomp voor de ondernemer.

Neele erkent dat de bedrijven meer werk krijgen, waar ze niet op zitten te wachten. "Natuurlijk hikken bedrijven tegen de extra administratie op. Dat is logisch, want het is toch het makkelijkst als je niets hoeft bij te houden", meent Neele die echter ook voordelen ziet voor de 'serieuze' ondernemer. "Formeel betekent de wijziging van de verordening een vereenvoudiging van de regels. Het bestaande systeem van ontheffingen is te betuttelend. Er wordt nu meer aan de verantwoordelijkheid van de ondoeners en verwerkers overgelaten: zij kunnen nu onderling contracten afsluiten. Daarnaast biedt een accurate registratie voor serieuze bedrijven zeker voordelen. Als je inzicht hebt in de afvalstroom, zie je vaak manieren om geld te besparen door het zelf opslaan van bepaalde stoffen, hergebruik of het aanpassen van de productie."

Schets (BFI): "Het is nog afwachten of het bedrijfsafval landelijk onder één noemer komt te vallen".

Inmiddels heeft de provincie Noord-Holland de eerste gegevens binnen van de bedrijven die meedoen in het pilotproject, dat in maart is begonnen. "Het systeem doet wat het moet doen", vertelt Neele. "Het gaat nu nog om een beperkt aantal bedrijven en afvalstromen, dus dat loopt wel goed. Wij willen gewoon de praktische kant van het systeem toetsen en kijken welke problemen zich voordoen, bijvoorbeeld met het ontwerp van de standaardformulieren."

Bij Hoogovens is men niet erg mededeelzaam over het verloop van het project. De projectverantwoordelijke A. van der Wal van Hoogovens houdt liever nog wat slagen om de arm, omdat de proef nog maar kort loopt. Hij wil zijn definitieve oordeel pas uitspreken als er een evaluatie is geweest met alle betrokkenen. Van der Wal wil wel kwijt waarom Hoogovens meedoet aan de proef. "Als je afwacht tot de zaak over je heen komt, heb je geen enkele invloed meer. Wij hebben nu het voordeel dat we de problemen die wij tegenkomen in het overleg kunnen inbrengen om ze met alle betrokkenen te tackelen." Milieuoördinator ing. J.P. Schets van de transporteur BFI is het daarmee eens en ziet voor zijn bedrijf nog een voordeel. "Als de provincie het systeem daadwerkelijk invoert, hebben wij er al enige ervaring mee. Wij staan dan als bedrijf klaar voor de nieuwe situatie, dat levert natuurlijk een voordeel op ten opzichte van onze concurrenten."

Beide bedrijven hebben al ondervonden dat er een aantal haken en ogen zit aan de Verordening Bedrijfsafval. "Door alle formulieren die wij moeten invullen ontstaat er een enorme papierwinkel", geeft Van der Wal aan. "Die rompslomp is voor ons het belangrijkste probleem. Wij moeten bijvoorbeeld alle verschillende afvalstoffen apart houden en registreren. We spreken dan over tientallen stromen."

Volgens Van der Molen kunnen die administratieve problemen in de toekomst worden verminderd. "Wij willen óók van die papierhandel af. Voor bedrijven zijn automatiseringspakketjes in de maak, die vlekkeloos aansluiten op het provinciaal informatiesysteem. Een bedrijf voert zijn gegevens in een standaard data-programma. De provincie kan die gegevens dan direct vanaf een floppy in haar systeem inlezen."

Zware klus

Veel ondoeners zullen problemen hebben met de juiste opgave van de gegevens. Vooral het precies opgeven van het gewicht en de samenstelling van het afval zal een zware klus blijken. Een bouwbedrijf kan bijvoorbeeld moeilijk inschatten waaruit zijn afval precies bestaat, omdat er heel veel verschillende materialen worden gebruikt in de diverse bouwfases. Ook zullen ze moeilijk het totale gewicht van het afval kunnen aangeven, omdat ze op het bouwterrein niet over een weegbrug beschikken. "Toch wil de provincie globale informatie over de samenstelling van het bedrijfsafval. Ze hebben liever dat zo'n bedrijf met een dikke duim iets aan geeft, of zelfs met drie dikke duimen, dan dat het niets opgeeft", zegt Schets van BFI, die voor de transporteur op dit gebied een adviserende taak ziet weggelegd. De transporteur heeft sneller zicht op de inhoud van het afval en kan de ondoener helpen met het invullen van de formulieren.

Uniformering

Het is de bedoeling om de kinderziektes die in de proef naar voren komen te genezen. Het pilotproject zal langzamerhand worden uitgebreid totdat de Verordening Bedrijfsafval is ingevoerd. Voorlopig ziet het er naar uit dat slechts vier provincies volgend jaar met het Provinciaal Afvalstoffen Informatie Systeem zullen werken. Neele heeft een ronde gemaakt langs de andere provincies. "Wij wilden kijken of er nog andere partners wilden aansluiten. Vaak ontbreken echter financiën en mankracht. De anderen lijken daarom eerst nog te willen afwachten." Ondanks de schaduw van een Provinciale Milieuverordening die de Wet Milieubeheer vooruit werpt, lijkt uniformering van het provinciaal beleid nog ver weg.

Verschillen

Als landelijke transporteur betreurt Schets het dat nog slechts vier provincies de gezamenlijke verordening invoeren. BFI stuit op de provinciale verschillen in regulering van afvalverwerking. "Iedere provincie heeft zijn eigen regels. We zijn heel blij dat de vier provincies nu met een gelijkkluidende regeling komen. We vinden het jammer dat bijvoorbeeld Gelderland niet aansluit bij de andere provincies, nu ze tóch de verordening wijzigen. Anders zou een groot deel van Nederland al met dezelfde regeling zijn gedekt. Nu is het nog even afwachten of de bedrijfsafvalstoffen onder één noemer komen te vallen."