



Foto boven: De oude situatie: het ingezamelde afval komt op één grote bult.

Foto onder: Vanaf 2008 slaat Van Werven afval zowel binnen als buiten op in compartimenten.

# Aanvullende brandveiligheidsmaatregelen **essentieel bij kunststofafvalverwerkingsbedrijven**

De provincie Flevoland zit in 2006 in haar maag met het experiment dat het afvalverwerkingsbedrijf Van Werven in Biddinghuizen uitvoert. Naast de verwerking van biomassa, begint het bedrijf met de verwerking van kunststof. Het experiment wordt uitgevoerd onder de bestaande vergunning, met aanvullende voorwaarden. Het bedrijf groeit explosief en daarmee ook de stroom afval. Er wordt onder andere veel meer afval opgeslagen dan is afgesproken. De provincie is genoodzaakt in te grijpen. Er wordt een dwangsom opgelegd. Het bedrijf wordt verplicht een vergunning aan te vragen voor de verwerking van kunststofafval en Van Werven moet bovendien maatregelen treffen om afval brandveilig op te slaan. Dat vraagt van zowel de provincie, de brandweer, als van het bedrijf veel inspanning. In 2008 is de vergunning rond en voldoet heeft Van Werven aan alle eisen omtrent brandveiligheid. Dat gaat niet zonder slag of stoot.

Sinds de invoering van het Gebruiksbesluit op 1 november 2008 gelden uniforme regels voor brandveilig gebruik van gebouwen. „Er zit echter een hiaat in het gebruiksbesluit. Er staat namelijk niets in geregeld over het milieu”, aldus Hans Oude Ophuis, toezichthouder van de provincie Flevoland. In geval van brand moeten personeel, gebruikers en of bewoners het pand veilig kunnen verlaten. Als er brand uitbreekt bij een kunststofafvalverwerkingsbedrijf, heb je een groot milieuprobleem. „Bij verbranding van pvc-achtige stoffen kunnen dioxinen en furanen e.d. vrijkomen. Dioxine is zeer giftig en hoopt zich op in de voedselketen”, aldus Oude Ophuis. „De stof slaat neer op weilanden en vervuult bluswater komt terecht in het oppervlakte water. Om dit probleem te voorkomen, is het belangrijk dat er preventief gekeken wordt naar maatregelen om bij een eventuele brand de gevolgen zoveel mogelijk te beperken.” Niet elk bevoegd gezag stelt bovenop de eisen van het bouwbesluit extra

eisen aan het brandveilig opslaan van kunststofafval, omdat de opslag op zich geen gevaar is voor het milieu of de omgeving. Flevoland doet dit wel.

## **Aanvullende eisen bouwbesluit**

Van Werven verwerkt naast biomassa vanaf 2006 ook kunststofafval. Er zijn in totaal vijf afvalverwerkingsbedrijven in Flevoland. Voor één van die bedrijven, Daly Plastics, heeft de provincie het NIFV (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid) gevraagd een rapport op te stellen voor het veilig opslaan van kunststoffen. Oude Ophuis: „De vraag was: kun je kunststof zodanig opslaan dat je het beheersbaar kan houden in geval van brand?” De provincie gebruikt het rapport ook voor de situatie bij Van Werven. In het rapport worden verschillende aanbevelingen gedaan om bij een eventuele brand, de gevolgen beheersbaar te houden. Zoals compartimentering van 140 ton, het scheiden van brandbare en niet brandbare kunststoffen, het realiseren

van aanrijdroutes voor hulpdiensten, brandwerende scheidingen en een adequate doormelding naar de hulpdiensten. Oude Ophuis: „Kunststof op zich levert geen gevaar op voor het milieu. Als de opslag voldoet aan de regels voor de bouwvergunning, is dat in principe voldoende. Die stelt dat je maximaal 1000 m<sup>2</sup> aan afval mag opslaan, ongeacht de hoeveelheid.” Maar dat is niet verstandig, zo vindt Flevoland. In tegenstelling tot andere overheden moeten kunststofverwerkingsbedrijven zich in Flevoland wel houden aan strikte regels voor opslag, zodat in geval van brand de situatie beheersbaar blijft.

## **Experiment in huidige vergunning**

In 2006 komt bij de provincie het verzoek van Van Werven binnen om naast biomassa, kunststofafval te gaan verwerken. Vergunningverlener Henry Diender: „Biomassa is een ander soort afval dan kunststof en daarom is daar een andere vergunning voor nodig. Maar omdat het een nieuwe markt is en je als bedrijf geen idee hebt of dit voor je bedrijf haalbaar is, is het mogelijk om een experiment uit te voeren onder bepaalde voorwaarden”, aldus Diender. Die voorwaarden zijn onder andere dat ze tijdens dat experiment onderzoeken moeten uitvoeren en metingen moeten verrichten, zoals geluidmetingen en onderzoek naar stofhinder. Wat betekent de verwerking van kunststof voor het milieu bijvoorbeeld? Als het bedrijf het productieproces door wil zetten en overgaat tot >>



Vergunningverlener Henry Diender



Toezichthouder Hans Oude Ophuis



Jurist Roald Lutje Schipholt

een vergunningaanvraag kunnen deze gegevens meegenomen worden in de eventuele vergunningverlening voor kunststofafvalverwerking. „Je loopt als het ware vooruit op een vergunningaanvraag. Omdat de manier van sorteren en verwerken ook voor ons als provincie een nieuwe markt is, is het van belang dat deze onderzoeken verricht worden”, aldus de vergunningverlener.

Het bedrijf is echter niet in staat om aan de voorwaarden van het experiment te voldoen. Het productieproces komt namelijk direct op gang. Containers vol afval worden er binnen gebracht. Het bedrijf draait overuren om het afval te verwerken. „Ze hebben zich met volle overgave in het kunststofafvalverwerkingsproces gestort. En zo zijn de voorwaarden van het experiment naar de achtergrond verdwenen”, aldus Diender. „Ze zijn praktisch ingesteld. Op zich logisch. Je stort je op een nieuwe markt en als het productieproces meteen begint te lopen dan heb je geen oog voor andere dingen. Het was dus eigenlijk teveel van hen gevraagd. De productie op poten te zetten en ook nog te werken aan de regels en eisen van de provincie. Misschien word je als bedrijf ook wel een beetje gedwongen om zo te handelen. Als de markt één keer gaat lopen zet je hem ook niet zomaar meer stop. En dat maakt het lastig.”

#### Preventieve maatregelen

Om het NIFV rapport te vertalen naar de situatie bij Van Werven, speelt ook de brandweer een belangrijke rol in de vergunningverlening. De brandweer

komt niet alleen in actie als er brand uitbreekt. Ook in preventief opzicht is er een belangrijke taak voor de brandweer weggelegd. „Alles wat je kunt beperken bij een eventuele brand, zowel in tijd en omvang, is essentieel”, zo vertelt Jan Lohmeijer van de brandweer Flevoland. „Er moet zowel gewerkt worden aan preventie als aan repressie. Er zijn genoeg voorbeelden waar de brandweer bij aankomst een brand voor de kiezen krijgt die niet meer beheersbaar is. En dat willen we voorkomen door in preventieve zin effectief op te treden.” De brandweer bezoekt het bedrijf van Van Verwen, en vertaalt de eisen van het NIFV rapport naar de situatie bij het bedrijf. Ondanks de preventieve voorzieningen kan het gebeuren dat er brand uitbreekt. In dat geval zijn er twee aanrijdroutes. „Door de compartimentering is het in principe voor de brandweer mogelijk om de bedrijfshal te betreden en de brand van binnenuit te blussen”, zo gaat Lohmeijer verder. „Mocht bij aankomst blijken dat het toch te gevaarlijk is om naar binnen te gaan, dan heeft de brandweer de mogelijkheid van buitenaf schuim of water op de belendende compartimenten te spuiten. Zo blijft de brand beperkt tot enkele compartimenten.” Naast de voorwaarden uit het NIFV rapport heeft dit bedrijf net als elk groot bedrijf een brandmeldinstallatie. De installatie bij Van Werven is echter een geavanceerd systeem, dat afgestemd is op het productieproces. Er lopen drie verschillende leidingen door het hele gebouw die rook detecteren. Lucht wordt aangezogen en het

systeem analyseert of het rook is of uitstoot van brandstof bijvoorbeeld. Daarnaast hangt om de twintig meter een brandblusser, is er een calamiteitenplan opgesteld en heeft het personeel instructies gekregen. Het veiligheidsbewustzijn is volgens Lohmeijer gegroeid. „Dat geldt zowel voor de eigenaar en medewerkers van het bedrijf maar ook voor de brandweer en provincie. Brand is één van de bedrijfsrisico's, en daar is meer aandacht voor gekomen.”

#### Bestuursdwang

De provincie Flevoland geeft toestemming voor het experiment voor de duur van twee jaar en loopt tot 23 mei 2008. Tijdens het experiment voert de provincie verschillende controles uit. Bij vrijwel elk bezoek worden overtredingen geconstateerd. Die overtredingen hebben voornamelijk te maken met het overtreden van het maximum aan opgeslagen afval. Na vele waarschuwingen draait de provincie het bedrijf de duimschroeven aan. Ze waarschuwt Van Werven om zich te houden aan de regels, anders wordt de goedkeuring voor het experiment niet verlengd. Van Werven besluit daarom een vergunningaanvraag in te dienen. De wettelijke procedure voor een vergunningverlening is een half jaar. Maar tijdens deze periode moet het bedrijf nog steeds aan de voorwaarden van het experiment voldoen. Als uit de zoveelste controle blijkt dat het bedrijf weer teveel afval heeft opgeslagen, krijgt het bedrijf een last onder dwangsom opgelegd. „Dat wil zeggen dat als de provincie bij een volgende controle

## Van Werven: 'bied meer ruimte en begrip voor innovatie'

Waarom overtrad Van Werven de regels? Was het onwil of overmacht? Gert Jan van Tilburg is voorzitter van het bestuur van Van Werven. Met trots laat hij het bedrijf en de maatregelen zien, die de afgelopen jaren genomen zijn voor de brandveiligheid. Er zijn compartimenten gestapeld van grote betonblokken, zo'n 5000 in totaal, 1200 kilo per stuk. Overal hangen brandslangen en brandhaspels. Er zijn verschillende automatische branddeuren geplaatst en er is een geavanceerd brandmeldinstallatie systeem aangelegd. Kosten: één miljoen euro. Voordat deze maatregelen van de grond kwamen, gingen er vele bezoeken en gesprekken met de Provincie Flevoland aan vooraf. Het verwerken van kunststofafval is een nieuw innovatief project. „Als eerste bedrijf in Nederland komt bij ons alle soorten kunststof als mix binnen”, aldus Van Tilburg. „De verschillende soorten kunststoffen worden vervolgens binnen het bedrijf gesorteerd en verwerkt. Er zijn meer kunststofafvalverwerkingsbedrijven maar geen één bedrijf waar alle soorten als mix binnen komen. En omdat wij het eerste bedrijf zijn, is het een innovatief project waar we dus zelf het wiel moeten uitvinden voor wat betreft dit hele proces van scheiden. De toevoer van kunststof is groot, omdat het aanbod in Nederland hoog is.



*Voorzitter bestuur Van Werven, Gert Jan van Tilburg: 'Als eerste bedrijf in Nederland komt bij Van Werven alle soorten kunststof als mix binnen. Het wordt vervolgens met de hand gescheiden'.*

En de afzet houdt geen gelijke tred met de aanvoer waardoor er een grote hoeveelheid in de opslag blijft. Daarnaast zit Van Werven nog midden in het innovatieve proces „Er is zoveel aanvoer, dat we de regels van het experiment overtreden. Het probleem was echter dat we nog uit moesten vinden hoe we het productieproces konden verbeteren. Ook afnemers van recycleert moeten hun productieproces ook hierop inrichten. Dit alles kostte veel meer tijd en energie dan ooit was voorzien. We waren continu zoekende. Als de handhavers op bezoek kwamen, zaten wij weer met een overschot aan afval.”

### Dwangsom

Van Tilburg: „Wij zijn erg geschrokken toen de dwangsom van 110.000 euro op werd gelegd. We voelden ons miskent in ons doen en laten. Wij zijn bij de provincie geweest en hebben uitgelegd tegen welke problemen we aanliepen. Waardoor we met overschotten zaten. Maar dat hielp niet.” De provincie zet het civiel recht door. En dat voelt voor Van Werven als achterdocht. „We zijn blij dat het bedrag geschikt is maar we verlieten uiteraard niet fluitend de rechtszaal.” Met ruimte die Van Werven krijgt in de milieuvergunning om een experiment uit te voeren, zijn ze blij. „Toch had ik meer ruimte en begrip verwacht”, aldus Van Tilburg. „De overheid roept wel dat ze innovatieve bedrijven willen stimuleren maar dan moeten ze bedrijven meer ruimte bieden om te kunnen ontwikkelen. Door alle regels wordt je beperkt. We zien regels als uitdaging, mits je tijd en ruimte krijgt om dat uit te voeren en mits het past bij de bedrijfsvoering waarin je zoekende bent. Meer regels kunnen je namelijk ook beschermen.”

### Trots met een litteken

„Het was van onze kant geen onwil”, zo gaat Van Tilburg verder. „Maar als je wilt innoveren, moet je daar wel meer ruimte voor krijgen. Je weet niet hoe de zaken, hoe de markt en hoe de economie gaat lopen. Want als blijkt dat het innovatieve project dat je op poten wil zetten niet werkt, dan zit je wel met voorzieningen van 1 miljoen euro waar je niets meer aan hebt.” Van Tilburg is blij dat de provincie handhavers heeft die vaak langskomen. Maar het zou volgens hem voorspoediger lopen als er meer begrip is. Van Tilburg: „Ik had graag alle bestuurders elke week om de tafel willen hebben om hen te confronteren met de problemen waar wij tegen aan liepen. Wij hadden ze meer willen betrekken wij bij het proces waar wij in zaten. Dan hadden ze waarschijnlijk meer oog gehad voor waar wij mee bezig waren. Nu moesten wij ons verdedigen als de handhavers over de vloer kwamen.”

Met gemengde gevoelens kijkt Van Tilburg terug op de afgelopen jaren. „Ik ben trots op wat er nu staat, maar de opgelegde boete van 45.000 euro blijft zeer doen. We hebben er een vervelend litteken aan overgehouden, maar de operatie is op zich wel geslaagd.”



*De brandmeldinstallatie is een geavanceerd systeem, dat afgestemd is op het productieproces.*

overtredingen constateert, direct een boete kan worden opgelegd”, aldus Jurist Roald Lutje Schipholt, van de Provincie Flevoland. „Bovendien moet het bedrijf de hoeveelheid opgeslagen kunststof terugbrengen naar de daarvoor geldende eisen.”

Bij een volgende controle gaat het weer mis. En dus verbeurt de provincie een dwangsom. Op basis van de overtredingen komt het bedrag uit op 110.000 euro. Van Werven is het er niet mee eens en spant een civiel rechterlijke procedure aan. De advocaat van Van Werven stelt het woordje opslag ter discussie. Wat is opslag? „Juridisch gezien is dat een interessante vraag”, aldus Lutje Schipholt. „Materiaal dat een uur ergens ligt, als tussenstation voordat het vervoerd wordt bijvoorbeeld, kan dat beschouwd worden als opslag of overslag? Of is het opslag als het er pas een dag ligt?”

Uiteindelijk wordt er een schikking getroffen van de dwangsom en moet Van Werven een bedrag van 45.000 euro betalen.

#### **Leerpunten**

Als het experiment op 23 mei 2008 afloopt heeft Van Werven haar zaken op orde en ontvangt van de provincie een vergunning voor kunststofafvalverwerking. Hoewel het niet zonder slag of stoot ging, is de provincie blij

grenzen op en af en toe gaan ze erover heen. En dus moeten wij als provincie handhavend optreden. Ik denk dat ze zonder handhaving nog verder over de grenzen waren gegaan. Door handhavend op te treden worden ze telkens terug geduwd in het hok en komt het besef dat het anders moet.”

Hoewel Van Werven meerdere vestigingen heeft in Nederland, heeft Van Werven in Biddinghuizen als enige bedrijf deze maatregelen moeten



*Teamleider afdeling risicobeheersing brandweer Flevoland, Jan Lohmeijer.*

dat het bedrijf bij de eerste controle in juli 2008, na de vergunningafgifte in juni datzelfde jaar, aan alle voorwaarden voldoet. En tot op heden gaat het nog steeds goed. Aan alle eisen uit het NIFV rapport is inmiddels voldaan. En het bedrijf houdt zich aan het maximum afval dat mag worden opgeslagen.

In twee jaar tijd is er veel veranderd. Maar dat geldt ook voor de provincie. Net als voor Van Werven was het experiment ook voor de provincie nieuw. Diender: „En dus zijn er ook voor ons genoeg leermomenten. Wij zullen in de toekomst beter nadenken over het opnemen van een experiment in een vergunning. Bij Van Werven zullen we in de toekomst vragen eerst een productieplan in te dienen.”

„De dwangsomprocedure heeft bijgedragen dat ze eerst goed nadenken voordat ze wat doen”, zo besluit Diender. „Toch denk ik dat het geen onwil is van het bedrijf. Ze zoeken de

nemen. Zoals gezegd stelt niet elke provincie eisen aan de opslag van kunststofafval. Als je voldoet aan de bouwregelgeving, is dat in principe voldoende. „Toch zou elke overheid een stapje verder moeten denken, want als er brand uitbreekt heb je echt een milieuprobleem”, aldus Oude Ophuis.

Voor soortgelijke bedrijven in Nederland moeten dezelfde regels gelden zo vindt de provincie Flevoland. En daarom wil Flevoland andere overheden attenderen op het rapport dat het NIFV geschreven heeft. Oude Ophuis: „De gedachte: ‘het valt onder het gebruiksbesluit dus doen we er niets mee’, is te kort door de bocht.”

Teskt en fotografie: Jolanda Haven