

Vergaderjaar 2004–2005

29 930

**Wijziging van de Meststoffenwet (invoering
gebruiksnormen)**

27 664

Toekomst milieuwetgeving

Nr. 10

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2005

Mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ga ik in deze brief in op de afbakening tussen de afvalstoffenwetgeving en de Meststoffenwet, de afzetsituatie van compost onder het gebruiksnormenstelsel en de relatie tussen composteren en CO₂. Deze brief is conform mijn toezeggingen tijdens de Algemeen Overleggen Afvalbeheer op 10 november 2004 (kamerstuk 27 664, nr. 35) en 17 maart 2005 (kamerstuk 27 664/22 343, nr. 37).

**Onderdeel 1: Afstemming afvalstoffenregelgeving en
meststoffenregelgeving.**

De verhandeling van meststoffen is nu geregeld op basis van de Meststoffenwet 1947 en, voor zover het zuiveringsslib en compost betreft, in het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (BOOM). Het ligt in de bedoeling de regelgeving inzake de verhandeling van meststoffen te vereenvoudigen en te integreren in de Meststoffenwet. De artikelen 3 tot en met 5 van de Meststoffenwet bieden hiertoe de basis. Voorzien is dat deze overheveling naar verwachting aanvang 2006 zijn beslag krijgt door middel van een wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, welke onlangs in concept aan de Tweede Kamer is toegezonden. Een ontwerp wijzigingsbesluit hiertoe is reeds in voorbereiding en zal in de loop van dit jaar in ontwerp aan de Staten Generaal worden toegezonden.

Regulering op basis van de Meststoffenwet heeft consequenties voor de toepasselijkheid van het afvalstoffenhoofdstuk uit de Wet milieubeheer. Volgens laatstgenoemde wet is het afvalstoffenregime niet van toepassing op gedragingen, die op basis van de Meststoffenwet zijn gereguleerd, tenzij uit de op de Meststoffenwet gebaseerde regelgeving het tegendeel blijkt. Het risico kan ontstaan dat afvalstoffen als pseudo-meststoffen aan de werking van de Wet milieubeheer onttrokken worden, waardoor een

stroom van (mogelijk verontreinigde) afvalstoffen naar de landbouw ontstaat.

Naar het kunnen toepassen van organische afvalstromen (bijvoorbeeld plantaardige reststoffen uit de voedings- en genotmiddelenindustrie) als meststof is, in het kader van de op handen zijnde herziening van de Meststoffenwet en overheveling van BOOM, nader onderzoek gedaan. Ook de VROM-Inspectie heeft recentelijk (keten)onderzoeken uitgevoerd naar organische slibben, die deels toegepast kunnen worden als meststof. Uit bovenstaande studies is gebleken dat het gehalte aan ongewenste verontreinigingen in een deel van de organische reststromen zo hoog is, dat veelal slechts zéér lage doseringen op landbouwgronden toegestaan kunnen worden. Het toepassen als meststof van deze stromen past niet in het beginsel stand still te betrachten ten aanzien van zware metalen in de bodem. Hoewel op korte termijn geen grote risico's voorzien worden, worden nadelige effecten op lange termijn en calamiteiten niet uitgesloten. In verband met de schadelijke effecten hiervan voor het milieu en het imago van de landbouw zal derhalve voorzien worden in een stringente afbakening tussen de Wet milieubeheer en de Meststoffenwet.

Om te waarborgen dat afvalstoffen onder de Wet milieubeheer blijven vallen, worden deze stoffen expliciet uitgesloten van de toepassing van de nieuwe Meststoffenwet, met uitzondering van stoffen die worden opgenomen op een door de Minister van LNV bij ministeriële regeling vast te stellen positieve lijst. Ook mengsels van (niet op de lijst geplaatste) afvalstoffen met meststoffen worden uitgesloten van toepassing als meststof. Afvalstoffen kunnen op de positieve lijst van meststoffen opgenomen worden, indien blijkens onderzoek is komen vast te staan dat uit milieukundig- en landbouwkundig oogpunt geen bezwaren tegen toepassing als meststof bestaan.

Onderdeel 2: Afzet van compost in het gebruiksnormenstelsel

In Nederland wordt jaarlijks ruim 1,4 miljoen ton gft-afval ingezameld, waarvan 650 000 ton GFT-compost wordt geproduceerd. Daarnaast wordt van groenafval, dat voor een groot deel vrij komt bij onderhoud van het openbaar groen, ook nog zo'n 650 000 ton groencompost gemaakt. De totale hoeveelheid fosfaat uit compost bedraagt zo'n 4,3 miljoen kg. Ook vindt 960 000 ton champost (de gebruikte voedingsbodem van champignonkwekerijen) zijn weg in de landbouw, wat overeen komt met naar schatting 5 miljoen kg fosfaat. De totale hoeveelheid van fosfaat uit dierlijke mest bedroeg vorig jaar 166 miljoen kg en door middel van kunstmest werd in 2003 zo'n 52 miljoen kg fosfaat toegepast. Het absolute aandeel van compost ten aanzien van de totale hoeveelheid aan meststoffen in Nederland is dus beperkt.

Van de GFT-compost wordt momenteel naar schatting zo'n 70% (en van groencompost 60%) in de land- en tuinbouw afgezet. Andere belangrijke toepassingen zijn pot- en aanvulgrond en in mindere mate de particuliere sector en gemeenten.

Op basis van het BOOM zijn er voor compost kwaliteitseisen voor zware metalen en doseringsvoorschriften. Voor compost geldt nu een doseringsnorm van 6 ton droge stof per hectare per jaar (of 12 ton per 2 jaar). De fosfaat en stikstof uit compost telt mee in het kader van de MINAS verliesnorm.

Voor compost met een héél laag stikstof en fosfaatgehalte is binnen MINAS wel een uitzondering gemaakt (veelal groencompost). Ongeveer de helft van de compost wordt onder de noemer «zwarte grond» verkocht, waardoor het buiten het MINAS gehouden wordt. Het begrip «zwarte

grond» is destijds geïntroduceerd om het toepassen van aanvulgronden in de boomteelt niet te belemmeren.

De composteerders en LTO Nederland voorzien onder het stelsel van gebruiksnormen problemen voor de afzetmogelijkheden van compost omdat fosfaatnormen op termijn worden aangescheept en fosfaat uit kunstmest – in tegenstelling tot onder MINAS – meetelt in het gebruiksnormenstelsel. Bovendien wordt zwarte grond die nu niet meetelt onder MINAS wel onder het gebruiksnormenstelsel meegenomen. Omdat compost sterker dan onder MINAS moet concurreren met andere mestsoorten gaat dat volgens de sector ten koste van het gebruik van compost en daarmee van het organisch stofgehalte in de bodem. Met name in de akkerbouw verwacht men een directe concurrentie met dierlijke mest en kunstmest, omdat door de boer behalve organische stof ook de bemestende waarde van dierlijke mest en kunstmest gewaardeerd wordt. Consequentie hiervan is dat naarmate de fosfaatgebruiksruimte afneemt, verdringing van compost door dierlijke mest en kunstmest zou kunnen optreden. Fosfaat wordt gezien als belangrijkste beperking. Ook heeft de sector problemen met de doseringsbeperking ten aanzien van zware metalen en worden de administratieve lasten als disproportioneel ervaren.

Zoals ook al aangegeven in de Nota naar aanleiding van het Verslag (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005 29 930, nr. 6) is er geen ruimte om compost buiten het nieuwe gebruiksnormenstelsel te laten. Stoffen die primair bedoeld zijn om de bodemvruchtbaarheid te bevorderen, dragen ook bij aan de nitraaten fosfaatverontreiniging van het milieu, ook al bevatten zij slechts in beperkte mate stikstof en fosfaat. Aangezien stoffen die worden gebruikt ter verbetering van de bodemvruchtbaarheid uiteindelijk ook als doel hebben om de gewasgroei te bevorderen, valt ook zeker niet uit te sluiten dat dergelijke stoffen onder het begrip «meststof» als omschreven in artikel 2, onderdeel e, van de Nitraatrichtlijn zijn begrepen. Daarbij leren de ervaringen dat richtlijnbeperkingen door het Europese Hof vaak extensief worden uitgelegd als daarmee het doel van de betrokken richtlijn – in casu de beperking en voorkoming van nitraatverontreiniging van water – is gediend. Bovendien vielen deze stoffen ook onder de werking van MINAS. Ook is het vanuit EU richtlijnen alsmede de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de grondwaterrichtlijn niet doenlijk om een product waar fosfaat in zit en dat op het land wordt gebracht niet mee te tellen in de fosfaatnorm.

Vanuit het kabinet is al eerder aangegeven dat er oog is voor de positie van compost. De afzet van compost en het organisch stofgehalte van de bodem zijn in eerste instantie weliswaar verantwoordelijkheid van composteersector en boeren, maar de overheid moet de kaders stellen waarbinnen de bedrijven hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Daarbij is het van belang dat de thans succesvolle infrastructuur voor gescheiden inzameling van gft-afval niet in het geding komt.

Het is op dit moment nauwelijks mogelijk om een onderbouwd concreet antwoord te geven op de vraag of de afzet van compost in de knel komt. Wel kan worden geconcludeerd, dat de afzet van compost na 2006 steeds moeilijker zal worden omdat de ruimte voor met name fosfaat minder wordt. Bij een kleiner wordende afzetruimte gaan ook prijsmechanismen een rol spelen.

In overleg met de sector is onderzocht of er, binnen de Europeesrechtelijke en milieugehygiënische kaders, mogelijkheden liggen om de afzet van compost te vergemakkelijken. Er is gekeken naar de mogelijke

afzetbeperkingen ten aanzien van fosfaat, zware metalen en administratieve lasten. Dit heeft geleid tot de volgende voorstellen.

1) Fosfaat.

Compostproducten bevatten in meer of mindere mate grond. Het gebruiksnormenstelsel reguleert de aanvoer van fosfaten in de vorm van meststoffen. Grond is geen meststof en wordt om die reden ook niet betrokken bij de gebruiksnormen. Dit is conform het advies dat de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) heeft uitgebracht in februari 2004 over de aanpassing van het BOOM, mede in relatie tot MINAS (TCB-rapport A34). Hoe hoog deze zogenaamde basisvracht precies zou moeten zijn moet nog nader onderzocht worden, maar in de orde van grootte van 2 kg fosfaat per ton droge stof lijkt op basis van een eerste wetenschappelijke onderbouwing goed mogelijk. Ik ben bereid om na te gaan of voor compost een basisvracht voor alleen fosfaat in de systematiek van het gebruiksnormenstelsel is in te passen, bijvoorbeeld in de vorm van een «belastingvrije voet» of een zogenaamde basisvrachtcoëfficiënt. De basisvrachtbenadering gaat alleen op voor compost aan aanverwante producten, simpelweg omdat het aandeel grond in andere mestsoorten niet significant is.

2) Zware metalen.

Naast beperking aan de afzet op het gebied van nutriënten, wordt de afzet van compost ook gereguleerd door eisen die samenhangen met zware metalen. Doel hiervan is het tegengaan van accumulatie van zware metalen in de bodem. Deze regulering bestaat uit een normen en daarmee samenhangende doseringsbeperkingen. Ten aanzien van de normen is geconstateerd dat in de praktijk gebruik wordt gemaakt van een handhavingsfactor, die als bandbreedte is gegeven voor de analyse van meststoffen. Dit oneigenlijke gebruik van de handhavingsfactor leidde in de praktijk tot het werken met hogere normen. Dit zal in de nieuwe regelgeving worden gecorrigeerd. Omdat een deel van de gft-compost zonder handhavingsfactor niet kan voldoen aan de kwaliteitseisen voor zink en koper (als gevolg van regionaal verhoogde achtergrondgehalten) zullen de kwaliteitseisen voor zink en koper worden aangepast. Deze nieuwe GFT-compostnormen voor koper en zink liggen nog ruim onder de normen die de andere landen in de Europese Unie hanteren.

De huidige doseringsbeperking van het maximaal toedienen van 6 ton d.s. compost per hectare per jaar of 12 ton d.s. per 2 jaar zal in de nieuwe regelgeving worden verruimd tot 30 ton d.s. per hectare per 5 jaar. Dit levert milieuhygiënisch geen problemen op. De handhaafbaarheid is ook gewaarborgd, ervan uitgaande dat dit in de bedrijfsadministratie afdoende gedocumenteerd wordt.

Op deze wijze heeft een agrariër een ruimere afwegingsmogelijkheid voor het toepassen van compost op een perceel op zijn bedrijf.

3) Administratieve verplichtingen

Compost valt op dit moment onder het administratief regime van de meststoffenregelgeving en onder het Besluit melden van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Doelstelling van het kabinet is te komen tot een vereenvoudiging van regelgeving en vermindering van de administratieve lasten. Een dubbel administratief regime heeft daarbij niet de voorkeur. De administratieve verplichtingen ten aanzien van de afzet van compost zullen goed tegen het licht worden gehouden en waar mogelijk vereenvoudigd. Daarbij zal ook worden gekeken wat de mogelijkheden zijn om aan te sluiten bij de systemen die in het kader van kwaliteitszorg op dit moment door de composteersector worden ontwikkeld. Dit zal in 2007 worden geëffectueerd.

De uitwerking van de bovengenoemde maatregelen zullen de afzet van compost vergemakkelijken.

Met name het mogelijk invoeren van een basisvracht voor fosfaat (in combinatie met een lage werkingcoëfficiënt voor stikstof) geeft compost een duidelijk competitief voordeel ten aanzien van dierlijke mest. Uitgaande van de 2 kg fosfaat per ton compost, waarvan de wetenschappelijke onderbouwing nog verder moet worden onderzocht, leidt dit ertoe dat een substantieel deel van de fosfaat uit compost buiten beschouwing blijft.

Zoals het lastig bleek om aan te geven of de afzet van compost zonder dit flankerend beleid in de problemen zou komen, zo is het ook moeilijk om te stellen dat mét deze maatregelen de afzet veilig gesteld is. Maar met deze maatregelen heb ik er alle vertrouwen in dat de composteersector er in zou moeten kunnen slagen de compost te vermarkten.

De afzetsituatie van compost zal bij de evaluatie van de Meststoffenwet in 2007 (waarvoor de voorbereidingen al begin volgend jaar starten) expliciet worden meegenomen, zodat bijtijds kan worden gezien of mijn vertrouwen bevestigd wordt door de cijfers.

Onderdeel 3: De relatie tussen composteren en CO₂-emissies

De emissie van methaan uit stortplaatsen is in Nederland vanaf 1990 fors afgenomen, zowel in absolute zin (van 12 naar 7,3 Mton CO₂-equivalenten) als wat betreft het aandeel aan de nationale broeikasemissie (van 5,7% naar 3,4%). Voor deze afname is een drietal oorzaken aan te wijzen, namelijk:

- Een afname van de hoeveelheid gestort afval in Nederland,
- een afname van het gehalte aan afbreekbaar koolstof in het gestort afval, en
- een groei van de onttrokken hoeveelheid methaan uit stortplaatsen.

Deze bereikte reductie is te beschouwen als de resultante van het gevoerde afvalbeleid en de inspanningen van de gehele afvalsector. Kijkend naar de composteersector, dan kan worden gesteld dat zij nog een andere bijdrage leveren aan het terugdringen van CO₂-emissies, alhoewel deze bijdrage zich moeilijk laat kwantificeren. Compost legt een deel van de koolstof vast in de bodem, zodat deze niet in de vorm van CO₂ wordt geëmitteerd. Geschat wordt dat na 100 jaar nog zo'n 8 tot 10% van de koolstof in compost aanwezig kan zijn.

Deze CO₂-vastlegging vindt alleen plaats indien sprake is van langdurige doseringen van organische materialen en constante optimale bewerking.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel