

Vergaderjaar 2009–2010

31 209

Schoon en zuinig

Nr. 114

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2010

1. Inleiding

Met deze brief informeer ik u, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister van Economische Zaken, over twee onderzoeken aangaande covergisting. De onderzoeken hebben betrekking op de veiligheid en risico's rond covergisting voor de mens en haar omgeving. Covergisting is een vorm van duurzame energieproductie uit biogas dat ontstaat uit vergisting van tenminste 50% dierlijke mest met toevoeging van comaterialen die daarvoor zijn aangewezen, zoals restproducten uit de voedings- en genotmiddelenindustrie. De aangewezen comaterialen staan op een, door de praktijk zogenoemde, «positieve lijst covergisting», die wordt vastgesteld door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het restant na deze vorm van covergisting mag als meststof worden verhandeld en gebruikt. In alle andere gevallen is sprake van een afvalstof.

2. Achtergrond onderzoek

In de afgelopen vijf jaar heeft zich een aantal calamiteiten voorgedaan met covergisting, waarvan enkele met grote gevolgen voor de mens en het milieu. Op het eigen terrein van een covergistingsinstallatie in Duitsland is een aantal mensen om het leven gekomen. Deze calamiteiten waren aanleiding tot een onderzoek onder leiding van de VROM-Inspectie (VI) naar de risico's voor de leefomgeving. De resultaten van dit onderzoek¹ heb ik u op 21 januari jl. toegezonden (kamerstuk 31 209, nr. 112). In de periode november 2008-april 2009 heeft de Algemene Inspectie Dienst (AID) een aantal controles uitgevoerd bij biogasinstallaties naar de naleving van regels rond de positieve lijst covergisting en regels ter beperking van veterinaire risico's. De interne rapportage van dit onderzoek is niet bijgevoegd vanwege de daarin opgenomen analyse van fraudemogelijkheden.

¹ Co-vergisting van mest in Nederland, VROM-Inspectie, 19 oktober 2009.

3. Voornaamste bevindingen VI-onderzoek

Uit het onderzoek van de VI blijkt samengevat het volgende:

1. De afgelopen jaren heeft zich een aantal calamiteiten voorgedaan met covergisters, zoals het vrijkomen van gevaarlijke gassen, in een enkel geval met dodelijke afloop op het bedrijfsterrein in Duitsland.
2. De ondernemer houdt zich niet altijd aan de verplichting om calamiteiten te melden bij het bevoegd gezag.
3. Betrokkenen, zowel ondernemers als vergunningverleners, zijn zich niet altijd bewust van de risico's die het werken met een covergister met zich kan brengen. Conform het Duitse model wordt ondernemers geadviseerd een maal per jaar bijscholing te volgen.
4. Er zijn extra hulpmiddelen nodig om de risico's bij af- en aanvoer van mest en comaterialen te beheersen, omdat de vergunningvoorschriften op dat vlak ontoereikend zijn.
5. Er is sprake van schaalvergroting van covergistinginstallaties. Dit kan gevolgen hebben voor de ruimtelijke inpassing van deze installaties.
6. Bij het transporteren van afvalstoffen die als comateriaal tezamen met dierlijke mest worden covergist, heeft de praktijk geen oog voor de regelgeving inzake transportdocumenten. Daardoor is het voor de handhavingsinstanties moeilijk om inzicht te krijgen in de afvalstromen en in hoeverre de voorschriften daarvoor worden nageleefd. Bovendien wordt het transport in een aantal gevallen verzorgd door onbevoegde transporteurs.
7. De VI adviseert de huidige strijdigheid tussen het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit en de Verordening Dierlijke Bijproducten op te heffen door vast te leggen dat de afvalstoffenwetgeving onder voorwaarden niet geldt voor bepaalde producten.

4. Voornaamste bevindingen AID-onderzoek

Uit het onderzoek van de AID blijkt samengevat het volgende:

1. De helft van de 26 door de AID gecontroleerde bedrijven heeft gebruik gemaakt van comaterialen die niet voldeden aan de positieve lijst covergisting.
2. Bij een groot deel van de bedrijven was de wettelijk voorgeschreven administratie onvolledig, waardoor onvoldoende inzicht bestond in de oorsprong van de gebruikte comaterialen.
3. Er is een grote vraag naar goedkope comaterialen met een goede gasopbrengst en tegelijkertijd is het voor leveranciers van afvalstoffen aantrekkelijk om afvalstoffen aan te merken als een comateriaal dat op de positieve lijst staat maar dat feitelijk niet zo is. Hierdoor ontstaat fraudedruk.
4. Er zijn knelpunten bij de handhaafbaarheid van de positieve lijst. De samenstelling en herkomst van op de bedrijven aangevoerde zogenoemde comaterialen is soms moeilijk vast te stellen. Zo is controle bij de bron of leverancier niet mogelijk wanneer deze zich in het buitenland bevindt.

5. Beleidsreactie

Algemeen

Covergisting kan een belangrijke bijdrage leveren aan een duurzame bedrijfsvoering bij agrarische bedrijven, en aan de kabinetsdoelen op het gebied van duurzame energie en klimaat. Daarom ben ik voorstander van het stimuleren van covergisting. Het kabinetsbeleid is erop gericht covergisting zoveel mogelijk te stimuleren binnen aanvaardbare risico's voor de gezondheid van mens en zijn omgeving.

Tegelijkertijd is er reden tot zorg vanwege de resultaten van voormelde onderzoeken door de VI en de AID naar de naleving van de regelgeving en de mogelijk optredende risico's voor mens en milieu.

Het besef van de veiligheidsrisico's bij de betrokkenen is niet altijd voldoende. En naleving van de regels ter bescherming van het milieu is onvoldoende, hoewel de daarbij optredende milieurisico's tot nu toe beperkt zijn gebleven.

De vervolgacties zijn gericht op twee doelstellingen. Ten eerste het verminderen van de risico's die te maken hebben met de installaties, processen en veiligheid voor de mens. Het is van belang dat ondernemers met een covergistinginstallatie zich bewust zijn van de risico's ter voorkoming van calamiteiten en weten wat te doen als zich een calamiteit voordoet. Het gaat ook om het voldoende beheersen van biologische processen waarbij gevaarlijke gassen worden geproduceerd.

Het tweede doel is het beperken van het risico dat de bodem en het grond- en oppervlaktewater te zwaar worden belast met contaminanten uit comaterialen, zoals zware metalen en organische microverontreinigingen. Dit kan bovendien op de lange termijn negatieve effecten hebben voor landbouwkundig gebruik van de bodem.

De betrokken ministeries hebben met de branchevertegenwoordigers gesproken over de bevindingen. De vertegenwoordigers onderkennen het beschreven beeld. Zij streven ernaar dat deze duurzame activiteit zorgvuldig en met respect voor mens en milieu wordt uitgevoerd, Zij zijn bereid oplossingen te zoeken voor een betere borging van de veiligheid en van de gebruikte coproducten.

Acties ter beheersing van milieu- en veiligheidsrisico's

1. Wat betreft de externe veiligheid wil ik onderzoeken in hoeverre en in welke mate er risico's buiten het terrein mogelijk zijn. Aangezien er nog geen specifieke faalkansen voor co-vergistinginstallaties zijn afgeleid, zal ik het RIVM opdracht geven deze faalkansen af te leiden en in beeld te brengen wat dit eventueel betekent voor de externe risico's.
2. Ik zal eveneens bezien of biogasinstallaties als categoriale inrichting in het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI) moeten worden opgenomen. Hier ligt uiteraard een relatie met het nog uit te voeren onderzoek naar specifieke faalkansen.
3. Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening aan covergistinginstallaties. Infomil heeft daartoe, in opdracht van VROM, recent een herziene handreiking covergisting uitgebracht, waarin geactualiseerde informatie en adviezen staan omtrent de inhoud van vergunningen. In de handreiking wordt extra aandacht besteed aan de veiligheid van de installaties, de registratie van ingaande stromen en de relatie met de Meststoffenwetgeving. Verder besteedt Infomil in haar schakeldagen voor vergunningverleners aandacht aan het onderwerp covergisting.
4. Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke inpassing van covergistinginstallaties, bijvoorbeeld in het bestemmingsplan. Daarbij worden zij geacht in te spelen op de risico's en de toenemende schaalgrootte van deze installaties.

Acties ten aanzien van de positieve lijst covergisting

5. Bij het vervolg op de resultaten van de studie naar de huidige systematiek van de positieve lijst covergisting¹ betreft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de gesignaleerde handhaafbaarheidsproblemen en de risico's voor de mens en zijn omgeving.

¹ Antwoord op de Kamervragen die zijn gesteld door de leden Jansen (SP) en Atsma (CDA) over co-vergisting (aanhangsel van de Handelingen, nr. 881, 2009–2010, pagina 1869).

6. De overheid wijst ondernemers op de mogelijkheid om zich langs civiele weg te beschermen tegen ongewenste leveringen van comaterialen door het opstellen van leveringsovereenkomsten.

Acties ten aanzien van naleving en handhaving

7. Het onderzoek van de VI en de AID geeft het belang aan van gezamenlijk toezicht door de betrokken handhavinginstanties op afval- en reststoffenhandelaren, covergisters en transporteurs. De VI heeft met de AID overleg over de verdere aanpak.
8. De overheid heeft in het reguliere overleg dat zij met de sector heeft, de sector aangesproken op haar verantwoordelijkheid de regels na te leven en de risico's van covergisting voor mens en milieu te beheersen. Tevens zal zij de sector verzoeken hierover adequate voorlichting aan haar leden te geven.
9. De Minister van Economische Zaken heeft de mogelijkheid om verleende subsidies voor duurzame energieproductie aan ondernemers met een covergistingsinstallatie te verlagen of in te trekken indien sprake is van overtredingen van de subsidievoorwaarden. Een van de subsidievoorwaarden is dat alleen gebruik gemaakt mag worden van comaterialen die op de positieve lijst staan.
10. Ten aanzien van de geconstateerde onduidelijkheden over de afval- en transportregelgeving merk ik tenslotte het volgende op. In het wetsvoorstel ter implementatie van de nieuwe kaderrichtlijn Afvalstoffen (welke op 12 december 2010 geïmplementeerd moet zijn) is opgenomen dat de afvalstoffenregelgeving niet van toepassing is op producten/afvalstoffen die onder de Verordening Dierlijke Bijproducten vallen. Hiermee wordt de afbakening van deze twee wetgevingsregimes afdoende gereguleerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa