
488

Besluit van 30 september 2005 tot wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen met betrekking tot plantenresten en tarragrond alsmede tot intrekking van het Besluit beheer land- en tuinbouwfolie

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 29 maart 2005, nr. MJZ 2005032169, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 8.40, 10.2, tweede lid, artikel 10.15, eerste en vierde lid, en 10.17 van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van 3 juni 2005, nr. W08.05.0103/V);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 26 september 2005, nr. MJZ 2005184309, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt gewijzigd als volgt:

1. De begripsbepaling «bloembollengrond» vervalt.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van de begripsbepaling «roosteroven» door een puntkomma wordt voor de begripsbepaling «verspreiden» een begripsbepaling ingevoegd, luidende:

tarragrond: aanhangende grond die vrijkomt bij het behandelen van het gewas na de oogst;

B

Artikel 2 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid komt onderdeel b te luiden:

b. dit geschiedt overeenkomstig het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming in een werk waarin afvalstoffen, met uitzondering van avi-bodemas, worden gebruikt als bouwstof;

2. In het eerste lid, onderdeel f, komt de aanhef te luiden:
dit geschiedt overeenkomstig het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming in een werk waarin avi-bodemas wordt gebruikt als bouwstof, indien de avi-bodemas:

3. In het eerste lid, onderdeel f, onder 3°, wordt «artikel 1, eerste lid, onder b» vervangen door: artikel 1, eerste lid, onder a.

4. In het eerste lid vervalt onderdeel g.

5. Aan het eerste lid worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:
g. het betreft plantenresten die zijn aangewezen bij regeling van Onze Minister, in de daarbij aangegeven gevallen;
h. het betreft tarragrond die is aangewezen bij regeling van Onze Minister, in de daarbij aangegeven gevallen.

6. In het derde lid, onderdeel a, vervalt de aanduiding «a.» en wordt de puntkomma aan het slot vervangen door een punt.

7. In het derde lid vervalt onderdeel b.

ARTIKEL II

Het Besluit beheer land- en tuinbouwfolie wordt ingetrokken.

ARTIKEL III

In bijlage 2, onderdeel A, bij het Besluit glastuinbouw wordt de zinsnede «tuinbouwfolie: folie als bedoeld in artikel 1, onder b, van het Besluit verwijdering land- en tuinbouwfolie» vervangen door: tuinbouwfolie: kunststoffolie die wordt toegepast in de glastuinbouw.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sedert de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Het Oude Loo, 30 september 2005

Beatrix

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

Uitgegeven de *achttiende* oktober 2005

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 8 november 2005, nr. 217.

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

In dit besluit wordt het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen op een drietal punten gewijzigd en wordt het Besluit beheer land- en tuinbouwfolie ingetrokken.

De wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen bestaat uit het opnemen van de mogelijkheid om bij ministeriële regeling categorieën van plantenresten en tarragrond aan te wijzen die zijn vrijgesteld van het verbod van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer (verder: Wm) om afvalstoffen te storten of anderszins op of in de bodem te brengen. Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 2, eerste lid, onderdelen b en f, aan te passen. Het gaat hier om een redactionele verduidelijking van de daarin opgenomen verwijzingen naar het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming.

Daarnaast wordt het Besluit beheer land- en tuinbouwfolie ingetrokken. Dit besluit voorzag in producentenverantwoordelijkheid voor het afvalbeheer van land- en tuinbouwfolies. In het kader van het VROM-project «herijking regelgeving» (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7) is voorgesteld deze producentenverantwoordelijkheid te beëindigen. Met de regeling van 29 augustus 2003 tot intrekking van de Regeling aanwijzing land- en tuinbouwfolie (Stcrt. 174) is daar feitelijk uitvoering aan gegeven. Met het intrekken van het Besluit beheer land- en tuinbouwfolie is het voornemen volledig gerealiseerd.

2. Wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen

Onder omstandigheden moeten plantenresten (zoals bermmaaisel en oogstrestanten) als afvalstof in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wm worden aangemerkt (zie onder andere de uitspraken RvS 200201847/1 van 3 mei 2002 en Rechtbank Maastricht, nr. 03/082196-02 (LJN nr: AN9779) van 4 december 2003). De wijze waarop de regelgeving doorwerkt op handelingen met plantenresten is beschreven in de handreiking «Relevante regelgeving bij de toepassing van groenafval» [www.vrom.nl, thema afval, dossier afvalstoffen (publicaties)]. Daaruit blijkt dat het verbod van artikel 10.2 van de Wm om afvalstoffen buiten inrichtingen te storten of anderszins op of in de bodem te brengen een aantal gangbare landbouwpraktijken en het beheer van sloten, bermen en natuurterreinen onnodig belemmert. Het afvoeren en composteren van deze kleine stromen plantenresten leidt tot onevenredig hoge lasten en kosten. Met name is het gewenst dat preirestanten, bietenloof en een aantal andere oogstrestanten op het land kunnen worden teruggebracht en dat maaisel, afkomstig van sloot-, berm- of natuurbeheer kan worden toegepast in de directe nabijheid van de plaats waar het vrijkomt.

Het verbod van artikel 10.2, eerste lid, van de Wm is niet absoluut. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor categorieën van gevallen vrijstelling van het verbod kan worden verleend, voorzover het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Daarbij gaat het onder meer om het belang van het doelmatig beheer van afvalstoffen. Deze vrijstellingen zijn opgenomen in het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen. Teneinde bovenvermelde problemen op te lossen, voegt het onderhavige besluit daaraan een nieuwe categorie toe, te weten plantenresten die bij

ministeriële regeling zijn aangewezen. Met het begrip «plantenresten» wordt bedoeld op organisch materiaal van plantaardige oorsprong, zoals groenafval (maaisel, heideplagsel) en oogstrestanten (materiaal dat vrijkomt bij het oogsten van landbouwproducten, zoals preilooft). Bij ministeriële regeling zullen vervolgens de specifieke afvalstromen worden aangewezen. Deze afvalstromen zijn echter niet in alle gevallen vrijgesteld. Artikel 10.2 van de Wm bepaalt dat uitsluitend vrijstelling kan worden verleend voor daarbij aangegeven *categorieën van gevallen* indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Ter uitvoering daarvan zal de vrijstelling voor deze afvalstromen worden begrensd (zie paragraaf 3). Hetzelfde geldt voor het terugbrengen van tarragrond op landbouwgrond. Onder bepaalde voorwaarden zal het mogelijk worden om tarragrond, zijnde grond van de akkers die meekomt bij het oogsten van aardappelen, suikerbieten of andere gewassen terug te brengen op het land.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een wijziging van wetgevingstechnische aard in het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen aan te brengen. Het gaat hier om de herformulering van de vrijstellingen, die zijn opgenomen in artikel 2, eerste lid, onder b en f, van dat besluit. Deze vrijstellingen gelden voor werken die worden aangelegd in het kader van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming. Uit de redactie van deze vrijstellingen bleek niet voldoende duidelijk dat deze uitsluitend betrekking hebben op gevallen waarin wordt voldaan aan de normen van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming. Zoals in het artikelsgewijs gedeelte van deze toelichting wordt beschreven, is dat altijd wel beoogd. De desbetreffende onderdelen zijn nu zodanig gewijzigd dat buiten twijfel staat dat de vrijstellingen alleen van toepassing zijn op bouwstoffen die voldoen aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming.

3. Ministeriële regeling

Zoals hierboven is vermeld zullen bij ministeriële regeling specifieke categorieën van plantenresten en tarragrond worden aangewezen. Het uitgangspunt hierbij is dat uitsluitend vrijstellingen worden opgenomen die niet leiden tot een significante verspreiding van of belasting met zware metalen en andere contaminanten of mineralen. Dit is een concretisering van het criterium in artikel 10.2 van de Wm dat alleen vrijstelling verleend kan worden «indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet». Dat brengt onder meer mee dat geen vrijstelling kan worden verleend voor uit milieuoogpunt ongewenste plantaardige afvalstromen (zoals bijvoorbeeld reststromen uit de voedings- of genotmiddelenindustrie).

Omdat het slechts kan gaan om plantenresten en tarragrond die geen significante verspreiding van zware metalen of mineralen veroorzaken, zullen de vrijstellingen in de ministeriële regeling ruimtelijk worden begrensd. In welke gevallen de verspreiding van zware metalen en mineralen niet significant is bij het onderwerken van maaisel is onderzocht door Alterra in opdracht van het ministerie van VROM (onder begeleiding van een door het DUIV (het bestuurlijk overleg tussen VROM-DGM, UvW, IPO en VNG) ingestelde projectgroep). [*Titel rapport: Mogelijkheden voor het onderwerken van maaisel op landbouwgronden in een kleine en grote kringloop, vindplaats: (www.vrom.nl, thema afval, dossier afvalstoffen (publicaties)*]. Ook voor andere plantenresten dan maaisel en voor tarragrond wordt bezien onder welke voorwaarden geen significante verspreiding plaatsvindt. Het is de bedoeling om in ieder geval de volgende vrijstellingen op te nemen:

- het onderwerken van oogstrestanten op percelen waar de oogstrestanten vrijkomen,
- het onderwerken van maaisel in de directe nabijheid van de plaats waar het vrijkomt,
- het terugbrengen van tarragrond naar landbouwgronden,
- het toepassen van heideplagsel binnen het natuurgebied waar het is vrijgekomen.

Daarnaast zal in de regeling de vrijstelling voor het verspreiden van bloembollengrond (tarragrond) worden opgenomen (zie de toelichting op artikel I, onderdeel B, onder 4).

4. Intrekking van het Besluit beheer land- en tuinbouwfolie

Het beëindigen van de producentenverantwoordelijkheid voor het afvalbeheer van land- en tuinbouwfolies is een concrete invulling van het uitgangspunt van het huidige kabinet tot vermindering van regels en het terugdringen van overbodige bureaucratie. De producentenverantwoordelijkheid voor deze afvalstroom vervalt omdat gebleken is dat de daarop betrekking hebbende regelgeving weinig of geen toegevoegde waarde had. Het doel van de regelgeving was het opzetten van een lekvrij inname- en verwerkingsstelsel. Bij de uitvoering van de regelgeving hebben zich echter, ondanks inspanningen van diverse partijen, knelpunten voorgedaan waardoor (voor een aantal folies) geen goedwerkend inname- en verwerkingsstelsel is gerealiseerd. In de praktijk is gebleken dat het opzetten van een lekvrij stelsel op grote problemen stuit, vooral bij tuinbouwfolies. Het materiaalhergebruik van deze folie is praktisch onmogelijk gebleken vanwege de aard van het materiaal en de hoge vervuilingsgraad bij afdanking van de folie (door planten- en groente-resten).

Voor de verwerking van landbouwfolie is wel een aantal initiatieven ontstaan. De verwachting is dat deze initiatieven (op basis van marktwerking) doorgang zullen vinden, zodat deze folies evenals nu het geval is met materiaalhergebruik verwerkt zullen worden. Mede vanwege de goede verwerkingsmogelijkheden hebben landbouwfolies (in tegenstelling tot tuinbouwfolies) een economische waarde bij afdanking. Hergebruik van deze afvalstoffen kan daardoor zowel voor de ontdoener als de verwerker voordelig zijn. Om die reden wordt verwacht dat de voor die folies inzamel- en verwerkingsstelsels zullen blijven bestaan.

Gelet op de beperkte milieuwinst en daarbij in aanmerking genomen dat het een relatief kleine afvalstroom betreft (circa 10 kiloton per jaar op een totale hoeveelheid kunststofafval van meer dan 1000 kiloton) is ervoor gekozen deze regelgeving in te trekken.

Met de intrekking van de Regeling aanwijzing land- en tuinbouwfolie per 1 oktober 2003 waren er vanaf die datum geen folies meer aangewezen op grond van het Besluit beheer land- en tuinbouwfolie. Daardoor had het besluit feitelijk geen werking meer. Met dit wijzigingsbesluit is tevens voorzien in de intrekking van het besluit. Het voornemen daartoe was reeds aangekondigd in de toelichting van de intrekkingregeling (Stcrt. 2003, 174).

Door het vervallen van de producentenverantwoordelijkheid wordt land- en tuinbouwfolie als regulier (kunststof) bedrijfsafval beschouwd bij afdanking door de ontdoener en bij de verwerking. Overigens blijft het stortverbod voor land- en tuinbouwfolie (artikel 10.2 van de Wm) van kracht. Maar zoals hierboven reeds is vermeld, is de verwachting dat landbouwfolies op vrijwillige basis gescheiden zullen blijven worden ingezameld en nuttig worden toegepast.

Aangezien de verwerking van tuinbouwfolies (vanwege het ontbreken van verwerkingsmethoden) nooit van de grond is gekomen, is de verwachting dat het vervallen van de producentenverantwoordelijkheid voor tuinbouwfolies geen tot weinig (negatieve) gevolgen voor het milieu heeft.

5. Gevolgen voor het bedrijfsleven

Artikel I, onderdeel B, onder 5, voorziet in een wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen die ertoe leidt dat bij ministeriële regeling vrijstelling kan worden verleend van het stortverbod. Dergelijke vrijstellingen zullen een verlichting betekenen van de lasten voor het bedrijfsleven. Niet alleen agrarische bedrijven maar ook beheerders van sloten, bermen en natuurterreinen (zoals gemeenten, provincies, waterschappen en natuurverenigingen en soortgelijke organisaties) en de aardappel- en bietenverwerkende industrie zullen met deze lastenverlichting te maken krijgen. In de ministeriële regeling zal nader worden ingegaan op de precieze hoogte van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Voor het overige voorziet artikel I niet in wijzigingen van de verplichtingen. Artikel II (intrekking Besluit beheer land- en tuinbouwfolie) heeft geen gevolgen voor het bedrijfsleven. Materieel had deze regelgeving geen werking meer sinds 1 oktober 2003, de datum waarop de Regeling beheer land- en tuinbouwfolie is ingetrokken. Overigens betekent het vervallen van producentenverantwoordelijkheid voor het afvalbeheer van afgedankte folies een verlichting van de lasten voor het bedrijfsleven. De vermindering van de administratieve lasten die hiermee samenhangt is berekend op € 127.800 per jaar. Artikel III betreft een technische aanpassing die voortvloeit uit hetgeen in artikel II is geregeld.

Uit het bovenstaande volgt dat deze regelgeving leidt tot een verlichting van de lasten voor het bedrijfsleven.

6. Internationale aspecten

Het intrekken van het Besluit beheer land- en tuinbouwfolies is gelijk met de Regeling intrekking van de Regeling aanwijzing land- en tuinbouwfolie aan de Europese Commissie gemeld op 31 maart 2003 (notificatienummer 2003/0115/NL) ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). Naar aanleiding van deze notificatie zijn destijds door Italië opmerkingen gemaakt als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van voornoemde richtlijn. Deze opmerkingen hebben geen aanleiding gegeven de voorgenomen intrekking van het besluit en de regeling te heroverwegen.

Voor het verlenen van vrijstelling zijn de Europeesrechtelijke vereisten van belang, zoals die voortvloeien uit onder meer de kaderrichtlijn afvalstoffen (richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen). Deze richtlijn biedt de mogelijkheid om, onder voorwaarden, voor bepaalde plantenresten en tarragrond van het vrijstellingsinstrument gebruik te maken. Bij de ministeriële regeling waarbij de soorten plantenresten en tarragrond worden aangewezen en waarbij wordt bepaald in welke gevallen vrijstelling wordt verleend, zullen die vereisten in acht moeten worden genomen.

7. Reacties op het ontwerp

Ter uitvoering van artikel 21.6, vierde lid, van de Wm is het ontwerpbesluit aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden. Op 10 november 2004 is dit onderwerp besproken tijdens het algemeen overleg van de vaste commissie voor VROM. Daarnaast is het ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant van 12 oktober 2004, nr. 196, zodat een ieder zijn zienswijze daarover kenbaar heeft kunnen maken. Er zijn reacties ontvangen van provincie Gelderland, Commissie Aardappel- en Bieten grond, Milieudienst Rijnmond (DCMR), Branche Vereniging Organische Reststoffen (BVOR), Den Ouden Groenrecycling B.V. en de Commissie Vlas van het Hoofdproductschap Akkerbouw. Alle reacties hebben betrekking op de wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen.

Uit het merendeel van de reacties blijkt dat het gewent is om een beeld te geven van de specifieke plantenresten die in de ministeriële regeling vrijgesteld kunnen worden en de motivering daarvan. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld. Verder is een aantal begrippen, zoals plantenresten, verduidelijkt. Hierbij wordt nog opgemerkt dat er weliswaar geen definitie van «plantenresten» in het besluit is opgenomen maar dat dat niet betekent dat alle soorten plantenresten onder de vrijstelling gebracht kunnen worden. Zoals hierboven in paragraaf 3 is beschreven, zal het alleen gaan om de vrijstelling van plantenresten die niet leiden tot een significante verspreiding van zware metalen of mineralen. Op grond van artikel 10.2 van de Wm kan het immers alleen gaan om vrijstellingen waar het belang van de bescherming van het milieu zich niet tegen verzet. Het vrijstellen van bijvoorbeeld reststromen uit de voedings- en genotmiddelenindustrie is derhalve niet mogelijk.

Een aantal reacties betreft enkele juridische aspecten van de regeling. Zo is in een van de reacties aangegeven dat de beoogde vrijstellingen niet bij ministeriële regeling kunnen geschieden, omdat de Wet milieubeheer daar niet in zou voorzien. Daarnaast is aangegeven dat de landerijen tot de inrichting behoren, zodat een vrijstelling van het stortverbod buiten inrichtingen, geen oplossing zou zijn. Als eerste wordt opgemerkt dat de woorden «bij of krachtens» in artikel 10.2 van de Wm aangegeven dat subdelegatie mogelijk is. Verder wordt opgemerkt dat het vaste jurisprudentie is dat landerijen van agrarische inrichtingen niet tot de inrichting behoren (bijvoorbeeld: ABRvS 1-12-1995, nr. E03.95.0495, ABRvS 11-4-1997, nr. G05.90.0324 en ABRvS 13-11-1997, nr. E03.95.0233). In een aantal reacties wordt ingegaan op het vraagstuk of plantenresten en tarragrond een «afvalstof» zijn. Hierover wordt opgemerkt dat de vrijstelling voor plantenresten en tarragrond alleen opgaat als er sprake is van «afvalstoffen». Als in een bepaalde situatie de plantenresten of tarragrond niet als afvalstof worden aangemerkt, is de afvalstoffenregelgeving niet van toepassing. Het begrip «afvalstof» is gedefinieerd in artikel 1 van richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen en is in Nederland geïmplementeerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De definitieve uitleg of een concrete stof, preparaat of ander product een afvalstof is, is voorbehouden aan de rechterlijke macht. Het is niet mogelijk om, zoals in een van de reacties wordt verzocht, in de nationale regelgeving te bepalen dat bij het zich ontdoen van plantenresten of tarragrond geen sprake is van het zich ontdoen van afvalstoffen. Daarmee zou in dit geval de reikwijdte van het Europese begrip «afvalstof» op nationaal niveau zodanig worden ingeperkt dat dit mogelijk tot een onjuiste omzetting zou leiden.

In een van de reacties wordt verzocht om de vrijstelling voor plantenresten af te stemmen met het Inrichtingen- en vergunningenbesluit en het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen om te voorkomen dat de vrijstelling voor plantenresten wordt doorkruist door deze andere

regelgeving. Opgemerkt wordt dat deze regelingen al op elkaar zijn afgestemd.

In een reactie wordt gesteld dat door de voorgenomen wijziging van artikel 2, eerste lid, onder b, het zou kunnen lijken alsof in een werk in de zin van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewateren-bescherming slechts bouwstoffen gebruikt kunnen worden die een bouwstof zijn in de zin van dat besluit. In voorgenomen wijziging wordt echter alleen de vrijstelling van het stortverbod verduidelijkt en is geen sprake van regulering van het gebruik van afvalstoffen in werken.

Tevens wordt gepleit voor het regelen van de toepassing van plantenresten en tarragrond in de meststoffenregelgeving, zoals het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (BOOM). Aangezien de afvalstoffenregelgeving (in het bijzonder artikel 10.2 van de Wm) deze toepassing belemmert, ligt het in de rede de oplossing te zoeken door het opnemen van een vrijstelling. De afvalstoffenregelgeving biedt die mogelijkheid op voorwaarde dat het belang van de bescherming van het milieu zich er niet tegen verzet. Om die reden zullen bij ministeriële regeling alleen organische afvalstoffen die niet leiden tot een significante toevoer van mineralen en zware contaminanten worden vrijgesteld. De toepassing van grotere partijen plantenresten die wél tot een significante toevoer zouden kunnen leiden en die als bodemverbeteraar of meststof kunnen worden ingezet, wordt gezien in het kader van de vereenvoudiging van de Meststoffenwet 1947 en het BOOM.

In een aantal reacties wordt ingegaan op de wenselijkheid dan wel onwenselijkheid van het opnemen van met name genoemde plantenresten. Het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen bepaalt uitsluitend dat het mogelijk wordt om bij ministeriële regeling plantaardige afvalstromen vrij te stellen. Welke stromen in welke gevallen precies vrijgesteld gaan worden, wordt bij ministeriële regeling bepaald. Daarom zullen deze reacties worden betrokken bij de invulling van de ministeriële regeling. Vooruitlopend daarop zijn er door de composteersector bezwaren geuit tegen het vrijstellen van toepassingen van ongecomposteerd maaisel afkomstig van sloot- en bermbeheer en houtachtig materiaal. De redenen van dat bezwaar zijn dat de vrijstelling alleen zou dienen om de lasten voor natuur- en bermbeheerders (meestal overheden) te verlichten terwijl een vrijstelling een risico voor het milieu betekent. Bovendien, zo wordt gesteld, is in het licht van de «natuurwaarde» van de terreinen in de directe omgeving van sloten en bermen het toepassen van het maaisel niet wenselijk. Hierbij wordt opgemerkt dat de onderbouwing van de in de reacties beschreven alternatieven laat zien dat niet alle kosten zijn meegenomen en de huidige regelgeving met voeten wordt getreden. Maaisel dat vrijkomt bij onderhoud van bermen (ten behoeve van water- verkeers- of natuurfunctie) dient onder de thans vigerende regelgeving voor compostering te worden aangeboden. Dit leidt tot hoge maatschappelijke kosten, waarbij het de vraag is of deze altijd in verhouding staan tot de landbouw- en milieukundige noodzaak. Door het maaisel dat in kleine hoeveelheden vrijkomt, ter plaatse op landbouwgrond toe te passen, wordt bespaard op de transportkosten en de verwerkingskosten. De hoogte van deze kosten wordt nader gekwantificeerd in de toelichting op de Vrijstellingsregeling plantenresten en tarragrond. Vanzelfsprekend wordt bij het opnemen van vrijstellingen de milieubescherming in acht genomen. Dit volgt ook uit de basis voor deze regelgeving in artikel 10.2 van de Wm: vrijstellingen kunnen alleen geregeld worden indien het belang van de bescherming van het milieu zich er niet tegen verzet. Overigens betekent minder transportbewegingen met groenafval ook een milieuwinst: met name afvoer van kleine hoeveelheden maaisel leidt tot een relatief hoge milieubelasting door

transport. De vrijstelling wordt dus niet alleen ingegeven door kostenbesparing. Bovendien gaat het om landbouwpraktijken die sinds jaar en dag gangbare praktijk zijn. Niet gebleken is dat deze praktijk tot grote milieuverontreinigingen heeft geleid. Of het direct toepassen van maaisel wenselijk is in het licht van de natuurwaarde, staat ter beoordeling van de natuurbeheerders. Zij zullen een keuze moeten maken of ze in een bepaald geval daadwerkelijk van de vrijstelling gebruik zullen maken.

Vanuit de composteersbranche wordt erop gewezen dat kwaliteitswaarborgen en handhavingsmogelijkheden ontbreken. Zo is moeilijk vast te stellen of er sprake is van verontreinigingen (met zwerfvuil, zware metalen, onkruidzaden, ziektekiemen) in het sloot- en bermmaaisel dat direct op de bodem wordt gebracht. Composteren levert wél de garantie dat er geen verontreinigingen zijn omdat compost aan de wettelijke eisen van BOOM moet voldoen. Verontreinigingen kunnen door de directe toepassing onopgemerkt in de voedselketen terecht komen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de vrijstelling zodanig zal worden geformuleerd dat deze alleen betrekking zal hebben op maaisel dat in zeer kleine hoeveelheden en strikt lokaal gebonden (in de directe nabijheid van de plaats waar het vrijkomt) wordt toegepast. Gezien de kleine hoeveelheden is de aanvoer van zware metalen en andere contaminanten niet significant. Verspreiding van onkruidzaden of ziektekiemen zal waarschijnlijk zelden voorkomen, het is immers maaisel dat in de directe nabijheid vrijkomt. Verder zullen zodanige gevallen worden aangewezen dat de vrijstelling geen betrekking zal hebben op sterk verontreinigde stromen.

Een aantal insprekers is van mening dat gewasrestanten en maaisel dat direct kan worden toegepast op landbouwgronden, dient mee te tellen in de mineralenaanvoer in de meststoffenregelgeving (het nieuwe gebruiksnormenstelsel). Aangezien het hier om zeer kleine hoeveelheden en verspreide toepassingen gaat, is er sprake van een niet-significante aanvoer van mineralen (uit het hierboven genoemde onderzoek van Alterra blijkt dit maximaal zo'n 0,7% te zijn). De mineralen in maaisel komen zeer langzaam beschikbaar voor het gewas en zullen daarom nauwelijks bijdragen aan de uit- en afspoeling. De mineralen hoeven dan ook niet meegeteld te worden in het gebruiksnormenstelsel. Daarnaast geldt voor oogstrestanten binnen een bedrijf, dat deze al verdisconteerd zijn in bemestingsadviezen die als basis dienen voor de bemestingsnormen in het gebruiksnormenstelsel.

II. Artikelsgewijs

Aanhef

In de aanhef zijn de artikelen genoemd die de rechtsbasis vormen voor dit besluit.

Artikel 8.40 van de Wet milieubeheer vormt de basis voor de wijziging van het Besluit glastuinbouw die in artikel III is opgenomen. Dat artikel bevat een wijziging van de begripsbepaling «tuinbouwfolie» in onderdeel A van bijlage 2 bij het Besluit glastuinbouw. Deze begripsbepaling heeft uitsluitend betekenis voor voorschrift 1.2.2, onder b, van onderdeel B van die bijlage. Dat voorschrift is gebaseerd op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer. Om die reden is dat artikel in de aanhef van dit besluit opgenomen.

Artikel 10.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer vormt de basis voor de wijziging van artikelen 1 en 2 van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen die in artikel I van het besluit is opgenomen.

De artikelen 10.15, eerste en vierde lid, en 10.17 van de Wet milieubeheer vormen de huidige basis voor de intrekking van het Besluit beheer land- en tuinbouwfolie. In artikel II wordt dat besluit ingetrokken. Om die

reden zijn voornoemde artikelen van de Wet milieubeheer in de aanhef vermeld.

Artikel I, onder A

Het begrip tarragrond ziet op aanhangende grond die vrijkomt bij de verwerking (na de oogst) van aardappelen, suikerbieten en andere gewassen. Het gaat om grond die afkomstig is van het land waarop het gewas is verbouwd en die tijdens het oogsten aan deze gewassen blijft hangen.

Daaronder is mede begrepen bloembollengrond. Bloembollengrond was eerder gedefinieerd als «aanhangende grond die vrijkomt bij het reinigen van bloembollen». Aangezien bloembollengrond binnen het bredere begrip tarragrond valt, bestaat aan de specifieke definitie geen behoefte meer en is deze geschrapt.

Artikel I, onder B

Onderdelen 1 tot en met 3

Zoals in het algemeen deel reeds is beschreven, is de redactie van de vrijstellingen in artikel 2, eerste lid, onder b en f, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen aangepast. Dit om de achterliggende bedoeling beter in de tekst van de desbetreffende onderdelen tot uitdrukking te laten komen. Hiermee wordt getracht eventuele onduidelijkheden te voorkomen of weg te nemen.

In onderdeel b werd verwezen naar categorie 28.3, onder c, van bijlage I bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Aanvankelijk was die categorie als volgt geredigeerd: «c. inrichtingen voor zover het betreft werken in de grond-, weg- en waterbouw waarbij, anders dan voor het opslaan, naar aard en samenstelling daartoe geschikte afvalstoffen, met uitzondering van chemische afvalstoffen of afgewerkte olie, rechtstreeks en milieuhygiënisch verantwoord worden toegepast;». Bij besluit van 29 juni 1998 (Stb. 406) is categorie 28.3, onder c, gewijzigd. Deze categorie luidt sindsdien als volgt: «c. werken als bedoeld in het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming waarin als bouwstof worden gebruikt afvalstoffen, die kunnen worden aangemerkt als bouwstof als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van dat besluit.»

De nieuwe redactie van categorie 28.3, onder c, verschilt onder meer van de oude redactie doordat hierin geen milieuhygiënisch beperkende voorwaarden meer zijn opgenomen (zie in de oude redactie de zinsnede: «naar aard en samenstelling daartoe geschikte afvalstoffen, met uitzondering van chemische afvalstoffen of afgewerkte olie», en «rechtstreeks en milieuhygiënisch verantwoord»). Door dit verschil zou het misverstand kunnen ontstaan dat de vrijstelling in artikel 2, eerste lid, onder b, van het besluit zowel zou gelden voor situaties waarin niet wordt voldaan aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming als voor situaties waarin zulks wel het geval is. Dat is uiteraard niet de bedoeling. Daarom wordt volledigheidshalve de formulering van artikel 2, eerste lid, onder b en f, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen zodanig gewijzigd dat buiten twijfel staat dat de vrijstelling alleen geldt voor gevallen die wel voldoen aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming. Voor alle duidelijkheid wordt daarbij opgemerkt dat het daarbij gaat om het gebruik van afvalstoffen of avi-bodemassen als bouwstof als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, in een werk als bedoeld in

artikel 1, eerste lid, onder a, van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming.

Voor de wijziging van artikel 2, eerste lid, onder f, van voornoemd besluit geldt mutatis mutandis hetzelfde. Ten slotte is in onderdeel 3° een foutieve verwijzing gecorrigeerd.

Onderdeel 4

Voor bloembollengrond was in artikel 2, eerste lid, onderdeel g, reeds een vrijstelling opgenomen. Zoals vermeld in de toelichting op artikel 1, onder A, valt bloembollengrond onder het bredere begrip tarragrond. Het ligt dan ook voor de hand de gekozen systematiek met betrekking tot tarragrond ook voor bloembollengrond te volgen. De aanwijzing van bloembollengrond in het eerste lid, onder g (oud) zal worden opgenomen in de ministeriele regeling. Daarmee blijft de vrijstelling van het stortverbod voor bloembollengrond gehandhaafd; het wordt slechts op andere wijze geregeld. Het eerste lid, onderdeel g (oud), en de uitzondering daarop die in het derde lid, onderdeel b (oud) was opgenomen, zijn daarom geschrapt (zie mede de onderdelen 6 en 7).

Onderdeel 5

De vrijstelling heeft uitsluitend betrekking op de gevallen waarin plantenresten en tarragrond worden aangemerkt als afvalstoffen in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wm. In de gevallen waarin plantenresten en tarragrond geen afvalstof zijn, zijn de regels over afvalstoffen (en de vrijstelling daarvan) van hoofdstuk 10 van de Wm niet van toepassing. Of in een bepaald geval sprake is van een afvalstof, wordt bepaald door de definitie van dat begrip en de daarop gebaseerde jurisprudentie. In het algemeen deel van deze toelichting is reeds op dit aspect ingegaan. Met het begrip «plantenresten» wordt bedoeld al het organisch materiaal van plantaardige oorsprong, zoals maaisel en oogstrestanten.

Onderdelen 6 en 7

Deze wijzigingen hangen samen met de wijzigingen in onderdeel 4.

Artikel II

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar hetgeen daarover in paragraaf 4 van het algemeen deel is opgemerkt.

Artikel III

In verband met de intrekking van het Besluit beheer land- en tuinbouwfolie is het noodzakelijk de verwijzing daarnaar in het Besluit glastuinbouw aan te passen. In laatstgenoemd besluit werd verwezen naar de in eerstgenoemd besluit opgenomen definitie van tuinbouwfolie. De definitie in het Besluit glastuinbouw is zodanig aangepast dat deze materieel overeenstemt met de definitie zoals die in het Besluit beheer land- en tuinbouwfolie was opgenomen.

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