

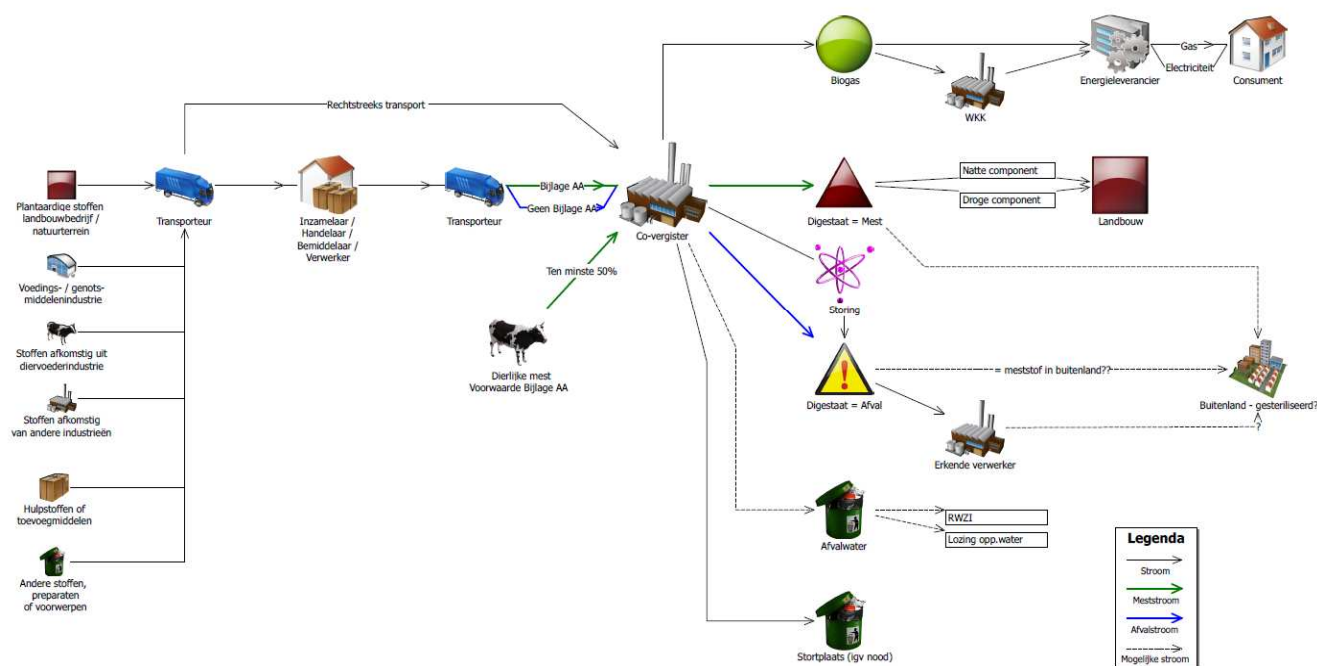


Covergisting

Evaluatierapport controle gebruik organische reststoffen van
Bijlage Aa, onderdelen A t/ F en, in het bijzonder, onderdeel G,
van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet bij covergisting.

(v9)

De co-vergistingsketen



Colofon

Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit,
Divisie Landbouw en Natuur
Afdeling Toezichtsontwikkeling Landbouw/GLB
Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht.

Contactpersonen

Toezichtsontwikkeling

P.A.C. Suijker senior inspecteur Toezichtsontwikkeling Landbouw/GLB
p.a.c.suijker@minlnv.nl , tel. 088 2232595

A.J. van Mierlo, inspecteur Toezichtsontwikkeling Landbouw/GLB
a.j.van.mierlo@minlnv.nl , tel 088 223333

Toezichtsuitvoering

J.Z. Koes, teamleider Toezichtsuitvoering Landbouw
j.z.koes@minlnv.nl , tel. 088 2231490

K.A. Buma, inspecteur Toezichtsuitvoering Landbouw
k.a.buma@minlnv.nl , tel. 088 2230549

Auteur

P.A.C. Suijker

Illustratie: KLPD/IPOL tactische analyse co-vergisting 2012, aangepast in 2013 door
(Priscilla) van Hal, MSc, Tactisch Analist Programmteam Ketentoezicht
Gelderse Omgevingsdiensten.

Inhoudsopgave

1.0 Managementsamenvatting	4
2.0 Inleiding	5
2.1 Projectopdracht	5
2.2 Afbakening project.....	5
2.3 Handhaving in de keten	6
3.0 Inspectie covergisting.....	7
3.1. Aantal inspecties	7
3.2. Controlebevindingen	7
3.2.1 Toetsing zware metalen/microverontreinigingen	7
3.2.2 Identiteit comateriaal.....	9
3.2.3 Rantsoen vergister.....	10
3.2.4 Afgekeurd digestaat.....	10
4.0 Overige bijzonderheden	12
5.0 Aanbevelingen	16
6.0 Conclusie	16

1.0 Managementsamenvatting

Door de NVWA is dit jaar onderzocht hoe de naleving is van de bijlage Aa , onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Hiertoe zijn ongeveer de helft van de actieve covergisters bezocht en gecontroleerd. Daarnaast is ook een deel van de toelevering van comaterialen aan deze bedrijven gecontroleerd. Bij 14 van de gecontroleerde covergisters voldeden de aangetroffen comaterialen niet aan de wettelijke eisen die hieraan gesteld worden. In alle gevallen dat bleek dat is aangetroffen en bemonsterd, heeft dit geleid tot een afkeuring voor het gebruik als comateriaal.

Bevonden is dat verontreinigde organische reststoffen worden weggemengd onder de noemer van comaterialen.

Het toezicht in de keten van ontdoener tot aan covergister inclusief het gebruik van digestaat op landbouwgrond is divers belegd. Mede door dit project lukt het de handhavers steeds beter om elkaar te vinden en kennis te delen.

Van het beoogde certificeringstelsel voor stoffen op de G-lijst van Bijlage Aa wordt door de bedrijven nog geen gebruik gemaakt.

Handhaving van de regels voor covergisting wordt bemoeilijkt doordat handelaren/inzamelaars van afval- en reststoffen het mengen hiervan niet administreren. Daardoor zijn de handhavers aangewezen op bemonstering en analyse. Dit maakt toezicht en handhaving arbeidsintensief, kostbaar en tijdrovend.

2.0 Inleiding

Deze rapportage betreft de bevindingen van de NVWA bij het toezicht op het vergisten van uitwerpselen van dieren met comaterialen. In deze rapportage komt aan de orde het toezicht op het gebruik bij vergisting van organische reststoffen, als genoemd in Bijlage Aa, onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, de identiteit van de geleverde en gebruikte comaterialen, het rantsoen van de vergisters (minimaal 50% uitwerpselen van dieren) en het verhandelen van het digestaat uit processen welke niet conform de regelgeving zijn.

Achtergrond

Per 1 april 2012 is bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet uitgebreid met onderdeel G, zijnde een lijst met daarop vermeld een aantal organische reststoffen, welke uitsluitend als comateriaal zijn toegelaten indien deze producten de grenswaarden van zware metalen en microverontreinigingen niet overschrijden (de zgn G-lijst).

Milieueisen zijn voor de G-lijststoffen opgenomen om te voorkomen dat verontreinigde stromen afval- en reststoffen via de covergisting uiteindelijk op landbouwgrond uitgereden worden. Dit omdat het restproduct van covergisting (het digestaat) als een meststof verhandeld en gebruikt mag worden.

Na de publicatie van de aanpassingen heeft de Staatsecretaris aan de Tweede Kamer toegezegd deze aan het eind van 2013 te zullen informeren over de bevindingen van de NVWA op de werking van het certificeringstelsel en de steekproefsgewijze controle of de aangevoerde reststoffen voldoen aan de gestelde eisen (TK brief 25/2/2013). Van het certificeringstelsel wordt nog geen gebruik gemaakt. De onderhavige rapportage beperkt zich derhalve tot het gebruik van de organische reststoffen zoals genoemd in Bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

2.1 Projectopdracht

Aan de NVWA is door haar opdrachtgever gevraagd om een deel van haar jaarcapaciteit voor toezicht en handhaving op het terrein van de meststoffen te besteden aan onderzoeken bij covergisters, waarbij de nadruk ligt op controle van geleverde en gebruikte organische reststoffen. Deze onderzoeken richten zich met name op de normen welke de G-lijst van onderdeel IV van Bijlage Aa daaraan stelt alsook op de vaststelling van de identiteit van de geleverde producten in relatie tot de lijst toegestane stoffen volgens diezelfde G-lijst. Waar van toepassing worden ook organische reststoffen van het eerste gedeelte van Bijlage Aa, onderdeel IV A t/m F in de controle meegenomen.

2.2 Afbakening project

De NVWA is in december 2012 gestart met de eerste twee onderzoeken (binnen dit project) bij covergisters.

Uit deze eerste controles kwam naar voren dat de als comateriaal geleverde organische reststof ontliede bleekarde¹ als risicovolle reststof beschouwd kon worden. Er waren twijfels over de identiteit van de reststof en in het ene geval was er een overschrijding van het gehalte aan zware metalen en in het andere geval was er een overschrijding van het gehalte aan microverontreinigingen. Hiertoe zijn op een 10-tal bedrijven

¹ Bleekarde is een stof die zeer poreus van structuur is en daardoor een groot absorberend vermogen heeft. Het is een delfstof, dus afkomstig uit de mijnbouw. Het wordt o.a. gebruikt door margarine- en/of olieverwerkende fabrieken als filterhulpmiddel voor het zuiveren en ontkleuren van hun ruwe producten. De bleekarde is na een bepaald gebruik verzadigd en wordt dan als afval verwerkt.

(covergisters) de daar voorhanden zijnde bleekaardes bemonsterd. Aansluitend is de scope van de onderzoeken verbreed tot een substantiële dwarsdoorsnede van de doelgroep, bijna de helft, van de actieve covergisters en hun toeleveranciers om een breed beeld te verkrijgen van de naleving voor zover op het terrein van de Meststoffenwet. Dat betekent dat naast de beoordeling van de geleverde en gebruikte comaterialen er ook gekeken is naar de samenstelling van het rantsoen van de vergisters (toetsing op het gebruik van tenminste 50% uitwerpselen van dieren) en het verhandelen en het gebruik van het digestaat (alleen digestaat van wettelijk conforme vergistingsprocessen mogen in Nederland als meststof verhandeld en op landbouwgrond gebruikt worden).

In deze evaluatie zijn de bevindingen meegenomen van alle onderzoeken welke per 1 november 2013 bekend zijn.

2.3 Handhaving in de keten

Het toezicht van de NVWA (divisie L&N, domein meststoffen) richt zich op de covergisters, die het digestaat als meststof in de landbouw willen afzetten. De NVWA (divisie C&V) verleent de erkenningen aan de installaties gebaseerd op de bepalingen van de Verordening (EG) nr. 1069/2009 (Verordening dierlijke bijproducten), waaronder hygiënisatie van het digestaat. Het toezicht bij de voorafgaande schakels in de keten, ontdoeners en handelaren in afval- en reststoffen, ligt bij diverse andere organisaties, zoals Provincies, Gemeenten, Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) en de Inspectie Leefomgeving & Transport (IL&T). Naast binnenlandse handel van comaterialen is er grensoverschrijdend verkeer van comaterialen en digestaat van en naar voornamelijk België, Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen.

Op dit moment zijn veel handhavingspartners ieder voor zich bezig met onderzoek in een gedeelte van de keten. De samenwerking wordt wel steeds meer gezocht. Initiatieven zijn er vanuit de RUD's Brabant en Gelderland en de Regionale Milieuteams bij de politie (RMT's) Eindhoven, Twente en Flevoland. Daarnaast vindt er afstemming plaats met IL&T over kennisoverdracht en het structureren van operationele informatie. Vanuit de landelijke milieukamer is er een werkgroep in het leven geroepen, bestaande uit politie, IL&T en NVWA, waarin onderzocht wordt hoe de samenwerking, het uitwisselen en delen van informatie het beste georganiseerd kan worden.

Ook onze Duitse collega's kampen met dezelfde problemen met betrekking tot het toezicht op de samenstelling van comaterialen. Vanuit Nedersaksen is al contact gezocht met betrekking tot grensoverschrijdend handelsverkeer van comaterialen en digestaat tussen Nederland en Duitsland.

Mede naar aanleiding van bevindingen van de gehouden controles door de NVWA bij de covergisters worden er vervolgonderzoeken opgestart door de handhavingspartners. Zij doen daarbij een beroep op de materiedeskundigheid van de NVWA en vragen daarnaast ook operationeel om deelname vanuit de NVWA aan onderzoeken. De inzet die de NVWA hiervoor kan leveren wordt beperkt door de grenzen van ons jaarplan 2013.

Het bundelen van kennis en het uitvoeren van gecoördineerd ketenonderzoek is van groot belang voor het versterken van de handhaving.

3.0 Inspectie covergisting

3.1. Aantal inspecties

In Nederland zijn op dit moment ca. 100 covergisters actief.

In de periode van december 2012 tot 1 november 2013 zijn er 61 onderzoeken gestart, bij 49 verschillende covergisters (waaronder enkele plantaardige vergisters), 1 industriële vergister, 1 mono vergister en (tenminste²) 10 leveranciers/ontdoeners.

Op de datum van deze rapportage zijn hieraan ca. 3.000 controle-uren besteed.

3.2. Controlebevindingen

Op de datum van deze rapportage is bekend dat van de 61 onderzoeken:

- 33 onderzoeken akkoord zijn bevonden
- 18 onderzoeken niet akkoord zijn bevonden
- 10 onderzoeken nog niet zijn afgerond.

Bevindingen:

- Bij 14 van de gecontroleerde vergisters (bijna 30%) zijn comaterialen aangetroffen welke niet voldeden aan de wettelijke eisen die hieraan gesteld worden.
In de gevallen waarin het comateriaal of het digestaat nog niet gebruikt of verhandeld was, is het geblokkeerd. Daar waar dit wel het geval was, is verbaliserend opgetreden.
- In 4 van de onderzoeken is vastgesteld dat niet minimaal 50% uitwerpselen van dieren in het rantsoen is gebruikt. Ook hier is handhavend opgetreden.

Tenslotte is er ook nog wat 'bijvangst' in de vorm van rapportage voor een bestuurlijke boete, op te leggen door Dienst Regelingen, opgemaakt in verband met overtreding van de gebruiksnormen (3x) en voor het niet voeren van een inzichtelijke administratie en onjuiste AGL opgaven ³ (1x).

3.2.1 Toetsing zware metalen/microverontreinigingen

Bij 18 verschillende covergisters zijn tot dusver 31 monsters genomen van geleverde comaterialen, welke genoemd staan in de G-lijst van onderdeel IV van Bijlage Aa. Deze comaterialen zijn geleverd door 14 verschillende handelaren in comaterialen. Omdat onze eerste bevindingen hiertoe aanleiding gaven, heeft het gebruik van bleekarde in het begin van het project onze bijzondere aandacht gekregen.

Deze monsters zijn door het RIKILT geanalyseerd op de gehalten aan zware metalen en microverontreinigingen. Daarnaast is er door het RIKILT in een aantal gevallen onderzocht of de identiteit van de volgens de vrachtbrief geleverde organische reststof overeenkomt met het fysiek geleverde product.

Resultaten

Er zijn 10 partijen bleekarde bij verschillende vergisters en van verschillende herkomst bemonsterd. Hiervan voldoet er slechts 1 zowel aan de norm voor zware metalen als aan de norm voor microverontreinigingen. Vrijwel alle afwijkende partijen bleekarde bevatten te veel nikkel en chroom. In één partij bleekarde werd een te hoog gehalte

² Er zijn 10 leveranciers/ontdoeners als zelfstandige onderzoeken verantwoord. Daarnaast zijn ook nog tenminste 10 andere leveranciers bezocht binnen lopende onderzoeken op naam van vergisters.

³ Aanvullende gegevens landbouwbedrijven, bedrijfsopgaven aan DR.

Evaluatierapport covergisting

aan dioxines ⁴ vastgesteld. Dit kan samenhangen met de vermenging van het comateriaal met verzadigd actieve koolstof. In alle 10 partijen heeft het RIKILT de bijmenging van verzadigd actief koolstof vastgesteld, waardoor deze organische reststof niet overeen komt met de omschrijving als genoemd in de G-lijst van onderdeel IV van Bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet

Daarnaast zijn nog 21 andere stoffen bemonsterd en geanalyseerd. Hiervan zijn er 5 afgekeurd vanwege te hoge gehalten zware metalen. Dit betreft resp. waterige lecithine-oliemengsel (voldoet niet vanwege aanzienlijk te hoge gehalten koper, zink en nikkel), plantaardige biomassa (te hoge gehalten koper, soya-velasse/suiker (te hoge gehalten koper en nikkel), 'vloeibare substantie' (te hoge gehalten koper en zink) en een partij Ecofrit (te hoog gehalte nikkel). Ecofrit (afkomstig uit België) is ook bij 2 andere covergisters bemonsterd en wel akkoord bevonden.

PRODUCT:	Beoordeling Metalen/OrgMicros Norm: Ni (20), Cr (50), Cu (50), Zn (200), As (10)	Koolstof (methode Raman) Norm: < 2%
Ontoliede bleekarde	Wel gemeten maar berekening niet uitgevoerd door RIKILT	11+/-1 % kool aanwezig. Aanwezigheid kool bevestigd met Raman.
Ontoliede Bleekarde	Wel gemeten maar berekening niet uitgevoerd door RIKILT	6+/-1 % kool aanwezig. Aanwezigheid kool bevestigd met Raman.
Ontoliede bleekarde (euralcode 02.03.99)	Voldoet	5+/-1% kool aanwezig. Aanwezigheid kool bevestigd met Raman.
Ontoliede bleekarde (euralcode 02.03.99)	Voldoet niet voor Ni (35.8) en Cr (81.1) en niet voor som PCDD enPCDF	6+/-1% kool aanwezig. Aanwezigheid kool bevestigd met Raman.
Waterige lecithine-oliemengsel (euralcode 02.03.99)	Voldoet niet voor Cu (1771), Ni (790) en Zn (13820)	Geen kool aanwezig, of minder dan 2%.
Plantaardig Nederland biomassa (PLNL), euralcode 02.03.04	Voldoet niet voor Cu (73.4) en Zn (298)	niet van toepassing
Ontoliede bleekarde (euralcode 02.03.99)	Voldoet niet voor Cu (65.9), Ni (54.1) en Cr (122)	5+/-1% kool aanwezig. Aanwezigheid kool bevestigd met Raman.
Ontoliede bleekarde	Voldoet niet voor As (14.3), Ni (36.3) en Cr (50.8)	6+/-1% kool aanwezig. Aanwezigheid kool bevestigd met Raman.
Ecofrit	Voldoet niet voor Ni (805)	Geen kool aanwezig, of minder dan 2%.
Soya-velasse/suiker	Voldoet niet voor Cu en Ni	niet van toepassing
Vloeibare substantie	Voldoet niet voor Cu en Zn	Geen kool aanwezig, of minder dan 2%.
Bleekarde	voldoet	3+/-1% kool aanwezig. Aanwezigheid kool bevestigd met Raman.
Bruingekleurde ontoliede bleekarde	Voldoet niet voor Cr (156), Cu (56) en Ni (63)	niet gemeten ⁵
Zwartgekleurde ontoliede bleekarde	Voldoet niet voor As (17) en Ni (25)	niet gemeten ⁵
Bleekarde referentie materiaal (d.d. 22/02/2013)	Voldoet niet voor Arseen, Cadmium, Chroom, Koper, Lood, Nikkel en Zink	niet gemeten ⁵

Sinds de bemonstering en afkeuring van partijen ontoliede bleekarde door de NVWA zijn de meeste covergisters gestopt met het gebruiken van ontoliede bleekarde als comateriaal. De in Nederland vrijkomende ontoliede bleekarde wordt nu hoofdzakelijk

⁴ Het digestaat waarin de bewuste partij bleekarde is verwerkt is uitgereden op landbouwgrond. Hiervoor is proces verbaal opgemaakt. Grondbemonstering is achterwege gelaten vanwege de verwachting dat door de verdunning tijdens het vergistingsproces deze verontreiniging nauwelijks meer meetbaar zal zijn.

⁵ Niet meer gemeten, uit kosten oogpunt, omdat partij al is afgekeurd vanwege overschrijding van de norm voor zware metalen.

afgevoerd naar vergisters in Duitsland en België, waar de toetsingswaarden voor zware metalen in het digestaat ruimer zijn dan die welke in Nederland voor de afval- en reststoffen gebruikt worden. Hierbij wordt opgemerkt dat vanuit België digestaat, dat mede is geproduceerd met Nederlandse bleekarde, wordt geïmporteerd en (legaal) gebruikt in Brabant en Zeeland.

3.2.2 Identiteit comateriaal

Naast het toetsen van de normen die er zijn voor comaterialen welke via de zgn. G-lijst gebruikt mogen worden, is er in de onderzoeken van de NVWA ook aandacht besteed aan de identiteit van de geleverde afval- en reststoffen. Het komt regelmatig voor dat afvalstoffen, met het oog op financieel gewin, op vervoersdocumenten worden omgekat naar een in bijlage Aa opgenomen comateriaal, of (bij fantasienamen) dat er verwijzingen naar organische reststoffen welke genoemd zijn in de G-lijst op voorkomen.

Voor wat betreft de identiteit van de stoffen worden op de documenten soms herkenbare namen gebruikt, zoals plantaardige glycerine, melasse, visolie, waterige lecithine, zuiveringsslib van slachterij en plantaardig vet. Vaak ook nietszeggende namen, zoals putvetten, restvet, vetresidu, Ecofrit en vloeibare substantie. Maar ook hele globale omschrijvingen die weinig over de (werkelijke) samenstelling van de stoffen zeggen, zoals supermarktmix, bacteriefood, soapstock, plantaardige biomassa, energiemix en retourmix.

Tijdens ketencontroles bij een tiental ontdoeners is vastgesteld dat afvalstoffen, denk daarbij bijv. aan zuiveringsslib, proceswater (uit een industrieel proces), zuur water, bezinksel uit olietanks, reinigingswater dan wel afvalwater met een minimale hoeveelheid olie of vet (minder dan 0,5%), als 'waterige lecithine-oliemengsel' rechtstreeks aan covergisters wordt geleverd. Of door een afvalverwerker als transportvloeistof wordt gebruikt om bijv. de dikke brij van uitgepakte voedingsmiddelen mee te verdunnen om deze vervolgens af te leveren aan covergisters.

De waterige lecithine, zoals omschreven onder categorie C1 nr. 12 onderdeel IV van bijlage Aa, komt alleen vrij bij het ontslijmen van ruwe olie, die is verkregen bij het crushen van koolzaad, raapzaad, sojaboon of zonnebloem. Deze waterige lecithine wordt zelden als zodanig verhandeld aan covergisters. In de praktijk wordt de nog resterende olie (vetzuren) afgescheiden en bestemd voor o.a. de diervoederindustrie en biodieselabrieken. Het resterende waterige aftreksel wordt afgezet aan covergisters. De ontdoeners zijn hiermee goedkoper uit dan wanneer het water naar een waterzuivering moet worden afgevoerd. Het omkatten van allerlei proceswater en afvalwater naar 'waterige lecithine-oliemengsel' is zorgelijk, omdat het water allerlei onbekende verontreinigingen bevat. Bovendien zit er nauwelijks biogas in.

Met het omkatten van een stof naar een toegestaan comateriaal wordt valsheid in geschrifte gepleegd.

Organische reststoffen worden als bleekarde verhandeld, terwijl deze stoffen na onderzoek blijken te bestaan uit een samenstelling van bleekarde en verzadigd actieve koolstof. Op de vrachtbrieven wordt uitsluitend de naam bleekarde gebruikt zoals vermeld onder Bijlage Aa, onderdeel IV, nummer G3-2. Op één na alle door ons onderzochte partijen organische reststoffen, welke werden verhandeld onder de naam bleekarde, bestonden feitelijk uit een samenstelling van bleekarde en verzadigde actieve koolstof en voldeden niet aan de normen met betrekking tot zware metalen en microverontreinigingen als genoemd in de Wet.

Ook ten aanzien van andere afval- en reststoffen werd geconstateerd dat er stoffen in de covergister worden gebruikt, welke niet zijn opgenomen in bijlage Aa. Het ging in deze gevallen om putvetten afkomstig van rioolvetscheiders, rauw vlees van onbekende herkomst en pensepitheel afkomstig van een bedrijf dat slachtbijproducten verwerkt. Ook

producten als snoepwater en suikerwater (een afgescheiden fractie van gekraakte sauzen welke als 'uitgepakte voedingsmiddelen' werd aangeboden) mogen niet voor covergisting worden gebruikt. Er is een partij van circa 12.000 dode eendagskuikens, verdrongen als gevolg van een gesprongen waterleiding, vergist welke eveneens is afgekeurd. Ook is de ingedampde dunne fractie welke vrijkomt bij monovergisting van uitsluitend plantaardige afvalstoffen, een concentraat waarin voornamelijk kali zit, geen toegelaten comateriaal.

Deze bevindingen geven voldoende aanleiding voor de conclusie dat er verontreinigde afval- en reststoffen worden weggemengd om onder de noemer van toegestane comaterialen af te zetten bij covergisters. De indruk is dat daarnaast organische reststoffen onder een benaming uit de Bijlage Aa worden geleverd, waarbij de fysieke reststof niet overeenkomt met hetgeen op de documenten staat vermeld. Dit heeft als nadrukkelijk risico dat verontreinigde stromen afval- en reststoffen uiteindelijk via het digestaat uitgereden worden op landbouwgrond.

3.2.3 Rantsoen vergister

Bij de meeste covergisters is ook onderzoek gedaan naar de hoeveelheid dierlijke uitwerpselen dat in verhouding tot de comaterialen gebruikt wordt in de vergister (het zgn 'rantsoen'). De regelgeving geeft aan dat het digestaat als meststof gebruikt mag worden op Nederlandse landbouwgronden, wanneer het rantsoen tenminste voor 50% uit dierlijke uitwerpselen bestaat.

Het minimale aandeel van 50% dierlijke uitwerpselen in het rantsoen is in een aantal gevallen moeilijk te controleren. Bijvoorbeeld bij covergisters, die naast de vergister ook dieren houden en landbouwgrond hebben. Administratief wordt het wel kloppend gemaakt.

Op één bedrijf is vastgesteld dat bewust de aangevoerde dierlijke mest niet is vergist, maar als digestaat weer afgevoerd. De reden hiervoor is dat een kleiner aandeel mest tot een hoger rendement leidt (drijfmest levert relatief weinig biogas).

In 5 onderzoeken is naar voren gekomen dat deze verplichting niet nageleefd wordt. In alle gevallen bleek ons ook dat het digestaat inmiddels verhandeld is (van het bedrijf van de covergister is afgevoerd). In 1 casus is een kleine onderschrijding van de norm berekend (47,5%). In dit geval is volstaan met een waarschuwing. In alle andere gevallen wordt proces-verbaal opgemaakt.

3.2.4 Afgekeurd digestaat

In die gevallen waarin bevonden is dat niet toegelaten comaterialen zijn gebruikt, of anderszins niet aan de voorwaarden is voldaan, mag het digestaat niet als meststof op Nederlandse landbouwgrond gebruikt worden.

Vaak hebben de bedrijven de analyses van de bij hen bemonsterde comaterialen afgewacht, alvorens het digestaat uit te (laten) rijden of het te verhandelen.

Een knelpunt in de uitvoering vormde de lange onderzoeksduur (3 maanden), die het RIKILT nodig had voordat de uitslagen van de monsteranalyses aan de covergisters gecommuniceerd konden worden.

In een aantal gevallen is afgekeurd digestaat wel uitgereden of verhandeld, bijv vanwege een tekort aan mestopslagruimte. Tegen deze covergisters heeft de NVWA verbaliserend opgetreden.

Afgekeurd digestaat wordt door de NVWA geblokkeerd en mag niet meer verhandeld worden. Er dient dan door de betrokken vergisters naar een oplossing gezocht te worden.

De route naar storten via een provinciale ontheffing op het stortverbod, welke in het verleden soms gevolgd werd, is niet langer toegestaan. Vernietiging in een verbrandingsoven of bijv verwerking tot korrels die als brandstof voor energiecentrales gebruikt kunnen worden, zijn nu de meest geëigende oplossingen. Echter dit zijn kostbare manieren om van het digestaat af te komen.

Op 4 bedrijven zijn partijen digestaat geblokkeerd voor verhandeling.

Alternatieve oplossingen welke wij zijn tegengekomen:

- compostering van 'afgekeurd' digestaat afkomstig van een plantaardige monovergister (geen dierlijke mest in rantsoen), waarna, vanwege de verdunning van de verontreinigingen in de comaterialen, het eindproduct wel kan voldoen aan de normen voor compost op bijv het punt van de zware metalen
- export naar (met name) Duitsland en Frankrijk omdat, anders dan in Nederland, in deze landen de toets op verontreinigingen welke het gebruik als meststof in de landbouw zouden verhinderen, in het digestaat zelf wordt gedaan.

4.0 Overige bijzonderheden

Onderzoek RIKILT

Onderzoek naar de identiteit en samenstelling van organische reststoffen is kostbaar en tijdrovend werk. Mede door de vaak onduidelijke of discutabele productomschrijvingen is het voor de handhaving lastig om bij een genomen monster de juiste onderzoeksvraag aan het onderzoekslaboratorium (RIKILT) te stellen. Vanwege de onduidelijkheid van de identiteit van het bemonsterde comateriaal moeten er door het laboratorium onderzoeksmethodes ontwikkeld worden om de werkelijke identiteit en samenstelling vast te stellen, die passen binnen het kader van de Meststoffenwet en welke daardoor ook juridisch stand kunnen houden in geval van bezwaar- of beroepsprocedures. Gevolg hiervan is dat een vergister soms lang in onzekerheid is omdat gewacht moet worden op de uitslag van het onderzoek. Tijdens deze wachttijd kan de vergister het digestaat niet verhandelen waardoor er in een aantal gevallen opslagproblemen zijn ontstaan.

Onderkend moet worden dat met name het handhaven van de zgn G-lijst stoffen op de huidige wijze een kostbare aangelegenheid is.

Bedrijfsanalyses

Van de bezochte covergisters is er ons slechts één bedrijf bekend dat de aangevoerde G-lijst stoffen zelf frequent laat analyseren op zware metalen en organische microverontreinigingen. Daarbuiten worden er nagenoeg geen stoffen geanalyseerd op contaminanten. Men vindt de analyses te duur. Als er al onderzoek plaatsvindt, dan is het vaak eenmalig en alleen op zware metalen. Ook blijkt de voorgeschreven complexe berekeningswijze vaak niet goed te worden toegepast.

Gebruiksnormen

Via het comateriaal worden grote hoeveelheden stikstof en fosfaat aangevoerd, die uiteindelijk via het digestaat weer grotendeels op het land komen. Vaak is bij vergisters niet bekend hoeveel fosfaat en stikstof er in partijen comateriaal zit. Voor de controle op de gebruiksnormen is dat geen probleem indien het digestaat wordt afgevoerd. In dat geval is immers op vrachtniveau analyse van de partij op fosfaat- en stikstofgehalte verplicht. Bij gebruik op het eigen landbouwbedrijf van de covergister geldt deze analyse verplichting echter niet.

De controle op naleving van de gebruiksnormen wordt daardoor bemoeilijkt.

Agentschap NL

Via Agentschap NL ondersteunt het Ministerie van EZ de productie van energie uit biomassa, waaronder covergisting van mest (SDE+). Ook is het mogelijk om subsidie aan te vragen voor verlengde levensduur voor installaties die eerder zijn gesubsidieerd vanuit de (OV)MEP. Een van de voorwaarden voor toekenning van deze subsidies is goed ondernemerschap. In het kader van deze toetsing wordt door de NVWA samengewerkt met Agentschap NL waarbij relevante controlebevindingen op het punt van niet-naleving van Bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet gedeeld worden. Controlebevindingen (niet toegelaten comaterialen gebruikt, < 50% mest in het rantsoen) bij een vergister die een subsidieaanvraag heeft lopen worden in overleg aan Agentschap NL ter beschikking gesteld.

Neutraal laden

Een complicerende factor bij het onderzoek naar de samenstelling van gebruikte comaterialen is dat door veel tussenhandelaren gebruik wordt gemaakt van zgn neutraal laden. Er wordt dan met twee vrachtbrieven gewerkt, een vanaf de feitelijke laadplaats naar een (al dan niet fictieve) verzamelplaats, en een tweede naar de werkelijke losplaats. Hierdoor wordt de feitelijke ontdoener bewust niet bekend gemaakt bij de ontvangende covergister.

Veelal zijn deze documenten niet aan elkaar gekoppeld met een nummerverwijzing o.i.d. Het is naar onze mening een taak voor IL&T en politie om tegen dergelijke praktijken, die in de transportbranche ingeburgerd lijken te zijn, op te treden. Door de NVWA wordt niet verbaliserend opgetreden. Echter het zal duidelijk zijn dat de onderzoeken hierdoor wel bemoeilijkt worden.

Cat I Glycerine

Bij het bedrijfsleven is een ontwikkeling gaande om steeds meer organische reststoffen op de G-lijst te laten plaatsen. Zo is er sprake van een verzoek van het Productschap Margarine, Vetten en Olieën om Cat I glycerine (verkregen bij de winning van biodiesel) toe te voegen aan Bijlage Aa IV-G. Cat I Glycerine is ruimschoots voorhanden en daardoor, mede vanwege de prijs die lager is dan Cat III glycerine, zeer gewild. De wetgeving op het gebied van de Verordening dierlijke bijproducten kent de restrictie dat bij gebruik van Cat I glycerine en het aanwenden van het digestaat als meststof, dit uitsluitend toegestaan is wanneer de betreffende lidstaat hier specifiek toestemming voor geeft en het digestaat binnen de lidstaat blijft. Dat betekent ook dat indien een intermediair tevens een covergister is en zich in het nieuwe stelsel van verantwoorde mestverwerking opwerpt als mestverwerker, hij het digestaat niet mag exporteren en daarmee niet kan voldoen aan de exportverplichting. Ook betekent de toestemming een lastenverzwaring aan de kant van de handhaving doordat er niet alleen 'eenvoudig' omkating kan plaatsvinden van Cat I glycerine naar Cat III glycerine. Maar ook zullen er bestemmingscontroles uitgevoerd moeten worden.

Verleggen afvalstromen

Door de uitbreiding van Bijlage Aa met onderdeel G en de slechte financiële situatie bij de covergisters, zijn er ook signalen dat diverse stromen organische reststoffen andere bestemmingen krijgen als dat ze voorheen hadden. Organische reststoffen welke voorheen bij industriële vergisters werden aangeleverd en welke, na het terugwinnen van nutriënten, aan het eind van de keten gebruikt worden als brandstof voor energiecentrales, verdwijnen nu vanwege de lage kostprijs en hoge gasopbrengst in de covergisting. Reststoffen die in dat kader genoemd worden zijn (niet limitatief) slib van varkensslachterijen (weliswaar genoemd in Bijlage Aa IV-G, maar te hoge gehalten aan zware metalen), slib aangeboden als ongebooren mest, Cat III bloed en slachtafval (allen niet in Bijlage Aa IV-G).

Inzichtelijkheid administraties

Een mengadministratie en een in-/uitslagregister per opslagtank ontbreken vaak bij de afvalverwerkers die rest- en afvalstoffen inzamelen, bewerken, mengen en weer doorleveren. Om de aard en de samenstelling van de stromen die naar covergisters gaan te kennen is dit wel nodig. Opsporingsdiensten hebben dit manco al eerder gesignaleerd naar aanleiding van het project dat de (toenmalige) AID samen met de (toenmalige) VROM-Inspectie heeft uitgevoerd in 2008-2009.

Daarbij hebben wij ook gezien dat de ingezamelde afvalstoffen soms al vanaf de primaire ontdoener, die vaak in het buitenland zit, worden omgekat. Het gaat dan in hoofdzaak om de import van soapstock, gums, schleimstoff en lecithine, die allen moeten doorgaan voor 'waterige lecithine-oliemengsel', hetgeen onwaarschijnlijk is, gelet op het productieproces op het bedrijf van herkomst (op basis van internet research).

De huidige wetgeving (Wet Milieubeheer) en de wijze waarop milieuvergunningen worden opgesteld, geven onvoldoende mogelijkheden om dergelijke noodzakelijke verplichtingen af te dwingen. Daarmee wordt het probleem, dat van veel stromen rest- en afvalproducten naar de covergisters niet met zekerheid kan worden vastgesteld of deze voldoen aan de bijlage Aa van URM, afgewenteld op de handhavers van de Meststoffenwet.

Ook de covergisters zelf hebben niet altijd een volledige, inzichtelijke en actueel bijgehouden administratie, bijv. de gehalten fosfaat en stikstof in de gebruikte comaterialen en in het digestaat ontbreken vaak.

Compost

Compost leent zich voor mogelijk ongewenste praktijken. Zo kan het digestaat van industriële vergisters als compost in de landbouw terecht komen, terwijl het als digestaat geen toegelaten meststof is. Daarnaast bevat veel compost bleekarde. De ontoliede bleekarde, die als gevolg van de strenge toetsing als G-stof niet voldoet voor covergisting, vormt in de compost geen probleem, doordat compost als eindproduct wordt getoetst. Dankzij het verdunningseffect voldoen de gehalten van zware metalen wel aan de toetsingswaarden voor compost. Daarnaast wordt compost in tegenstelling tot een G-stof, in het geheel niet getoetst op organische microverontreinigingen.

Omgevingsvergunning

Er is al gerapporteerd dat door ons is vastgesteld dat door covergisters rest- en afvalstoffen worden aangevoerd welke niet zijn toegelaten via Bijlage Aa IV. In veel gevallen betekent dit ook dat daarmee in strijd gehandeld wordt met de omgevingsvergunning welke vaak beperkingen stelt aan de stoffen die voorhanden en gebruikt mogen worden. In het kader van de WM zou hiertegen ook opgetreden moeten worden door het daarvoor bevoegde gezag (Gemeente, Provincie, evt. Politie). Door de NVWA zijn dergelijke overtredingen alleen nog gemeld in die gevallen waarin is samengewerkt met bijv de RUD's. Dat geeft tegelijk ook de meerwaarde aan van het samenwerken in de keten.

Onjuist ingevulde VDM's bij export

Vastgesteld is dat digestaat volop geëxporteerd wordt als gewone varkensmest, omdat de ontvangende lidstaten steeds kritischer worden t.a.v. digestaat uit Nederland. Op de papieren VDM's die de vrachten begeleiden wordt dan bijv alleen de code van varkensmest vermeld. Ook op de elektronische inzending van VDM's door covergisters aan DR zou de opmerkingscode 93 voor digestaat vermeld moeten staan. Dit is niet altijd het geval.

Landelijk Meldpunt Afvalstoffen

De stichting LMA is de, door het ministerie van I&M aangewezen, landelijke meldinstantie voor de registratie van informatie over de hoeveelheid en aard van geproduceerd, verhandeld, vervoerd, ingezameld en verwerkt bedrijfs- en gevaarlijk afval in Nederland. Ten behoeve van de beoordeling van de bij een vergister aangevoerde afval- en reststoffen kan door de handhavers dit LMA register geraadpleegd worden. Om een aantal redenen is dit register echter onvolledig, hetgeen de traceerbaarheid van de afvalstoffen en de ketencontrole bemoeilijkt.

- het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen wijst inrichtingen aan die de ontvangst en/of afgifte van (afval)stoffen aan het LMA moeten melden. Covergisters vallen veelal buiten de bovengenoemde reikwijdte.
- er is veel onduidelijk over het al dan niet van toepassing zijn van verplichtingen uit de WM als de Meststoffenwet (MSW) van toepassing is, bijv in die gevallen dat dierlijke bijproducten via een tussenhandel aan een covergister worden aangeboden.

Gegevensuitwisseling

Bij het toezicht in de keten zijn naast de NVWA andere diensten betrokken. Kennisuitwisseling met deze partners komt op gang. Gegevensuitwisseling omtrent concrete onderzoeksbevindingen moet nog wel beter en formeel geregeld worden. Dat geldt bijv ook voor de informatieverstrekking aan Agentschap NL.

5.0 Aanbevelingen

- Verbeter de omschrijvingen van de toegelaten stoffen op bijlage Aa. Deze zijn niet altijd voldoende duidelijk, soms voor verschillende uitleg vatbaar, dan weer te ruim opgesteld.
- Verbeter de communicatie vanuit het DR-loket over bijv. de verkorte procedure om een stof toe te voegen aan de G-lijst. Deze blijkt nu onvoldoende bekend in de sector. Ook de noodzakelijke omrekening van gemeten gehalten contaminanten naar waardegevende bestanddelen (om te kunnen toetsen aan de wettelijke normen voor zware metalen en organische microverontreinigingen) dient beter onder de aandacht van het bedrijfsleven gebracht te worden.
- Verbeter (vereenvoudig) de ingewikkelde rekenmethodiek die gevolgd moet worden voordat G-stoffen getoetst kunnen worden aan de maximale waarden voor zware metalen en organische microverontreinigingen. De sector, inclusief de Labs en adviseurs zoals E-kwadraat en Opure, blijkt hier totaal niet bekend mee. De rekentools die nu circuleren, blijken de gemeten gehalten niet juist om te rekenen. Ook hierover zou gecommuniceerd moeten worden met de sector. Wellicht is het een optie om een goedwerkende rekentool aan te bieden via het DR-loket.
- Het mengen van de in bijlage Aa opgenomen stoffen zou verboden moeten worden. Dit komt de controleerbaarheid ten goede, maar ook de veiligheid. Het opmengen van uitgedroogde voedingsmiddelen (supermarktmix, bacteriefood e.d.) met bijv. zuur proceswater kan leiden tot plotselinge gasvorming.
- Voer in de milieuregelgeving een verplichting in om te registreren zodra er rest- en afvalstoffen worden gemengd. Ook wordt aanbevolen om daar het bijhouden van een massabalans aan te koppelen.
- Verbeter de handhaafbaarheid van gebruiksnormen bij toepassing van digestaat op eigen landbouwbedrijf van de covergister.
- De registratie van afvalstoffen bij LMA verbeteren.
- Bevorder de gegevensuitwisseling omtrent concrete onderzoeksbevindingen tussen de bij het toezicht betrokken diensten en bijv ook Agentschap NL.
- In de regelgeving wordt geen frequentie genoemd voor het administratief inzichtelijk bijhouden door de covergister welke stoffen zijn gebruikt. Dit zou op dagelijkse basis moeten gebeuren.

6.0 Conclusie

De analyseuitslagen van de door ons genomen monsters en onze waarnemingen in het veld geven op dit moment voldoende aanleiding voor de conclusie dat verontreinigde organische reststoffen worden weggemengd onder de noemer van comaterialen.

De systematiek van de G-lijst stoffen maakt de handhaving arbeidsintensief, kostbaar en veroorzaakt lange doorlooptijden van de onderzoeken, hetgeen onzekerheden voor het bedrijfsleven met zich meebrengt. Ketenborging, bijv via certificering, zou dit probleem voor een deel kunnen ondervangen.

Op dit moment zijn veel handhavingspartners in een gedeelte van de keten bezig met onderzoek naar stromen rest- en afvalstoffen, waaronder die naar covergisters. Kennisoverdracht en samenwerking vinden steeds meer plaats. Dat is belangrijk omdat handelaren in comaterialen gebruik maken van het versnipperde toezicht.