

Verslag van de internetconsultatie

Regeling tot wijziging Vrijstellingsregeling plantenresten

Openbare internetconsultatie van 23 februari tot en met 22 maart 2018

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een regeling tot wijziging van de Vrijstellingsregeling Plantenresten voor. De categorie land- en bosbouw materiaal wordt opgenomen in de Vrijstellingsregeling. Hiermee wordt het weer mogelijk om niet-gevaarlijk landbouw- en bosbouwmaterieel buiten een inrichting op of in de grond te brengen. Tevens wordt de afstand waarop de materialen uit de regeling kunnen worden afgezet groter. Dat is conform de wens van andere overheden en de sector.

Met deze wijziging blijft het mogelijk om ook na wijziging van artikel 10.1a Wet milieubeheer niet-gevaarlijk landbouw- en bosbouwmateriaal buiten een inrichting op of in het land te brengen. Het doel bij de verruiming van het afzetgebied is het laten aansluiten van de Vrijstellingsregeling plantenresten op de (land)bouwpraktijk. Sinds de vaststelling van de regeling in 2005 hebben diverse terreinbeheerders, waterschappen en het maatschappelijk veld (LTO en diverse individuele akkerbouw en landbouwbedrijven) de wens geuit om de afstandsgrens, waarbinnen de vrijgestelde categorieën plantenresten op of onder de bodem gebracht mogen worden, te verruimen.

Het streven is erop gericht de regeling per 1 januari 2019 in werking te laten treden. In de toelichting bij de regeling zal gereageerd worden op de ingebrachte reacties.

De internetconsultatie

Bij de reacties op de consultatie kon de gehele regeling en de toelichting worden betrokken. Alleen die reacties werden gepubliceerd waarvan was aangegeven, door de inzender, dat deze openbaar mochten zijn. Hieronder volgt een verslag op hoofdlijnen.

Er zijn in totaal 48 reacties binnengekomen. Een inzender heeft 2 reacties ingestuurd, zodat er sprake is van in totaal 47 participanten. Een participant heeft een blanco reactie ingestuurd. Van de reacties waren er 30 openbaar.

De participanten bestaan uit de volgende categorieën: 27 particulieren, een maatschappelijke organisatie (Plastic Soup Foundation), zeven overheidsorganisaties (Zes gemeenten waaronder Ommen, Hardenberg, Zwartewaterland alsmede de projectorganisatie pilot OMAB), twee branche-organisaties (BVOR – Branche Vereniging Organische Reststoffen en VA – Vereniging Afvalbedrijven in één gezamenlijke reactie, alsmede NMV Nederlandse Melkveehouders Vakbond) en negen bedrijven (voornamelijk afval- en groenstroomverwerkingsbedrijven, waaronder Biomassa Alliantie, Vagroen BV, Wagro BV, Van Iersel Biezenmortel BV).

Plasticvervuiling

De Plastic Soup Foundation, een bedrijf en 21 particulieren wijzen op de gevaren van plasticvervuiling. De Plastic Soup Foundation stelt dat de voorgestelde vrijstellingsregeling niet voorkomt dat plastic zwerfafval over land verspreid wordt, en is van mening dat door deze regeling plantenresten die met plastic zwerfafval vermengd zijn verder in het milieu worden verspreid.

Een bedrijf is van mening dat groenstromen afkomstig van de bermen en sloten niet via de kleine kringloop weer op het land/natuur zouden moeten worden gebracht, omdat deze groenstromen verontreinigingen in de vorm van plastic, puin, papier enz. bevatten. De participant wijst erop dat "plastic soep" zo ook op het land ontstaat.

De particulieren wijzen met name op het feit dat bermgras verontreinigd kan zijn met vermalen zwerfplastic, en dat dit niet op het land zou moeten worden uitgestrooid.

Vervuiling en milieu

Een bedrijf wijst op de effecten die de regeling heeft op de gezondheid van de bodem, en verwijst naar het effect van bermgras hierop alsmede naar uitspoeling van stoffen naar het grondwater doordat groenstromen niet goed omgezet zijn naar humus.

Wagro BV geeft aan zich zorgen over de koers van de overheid om enerzijds hergebruik, CO2 reductie, klimaatneutraal, alternatieve energie etc. te stimuleren, en anderzijds toe te staan dat grote hoeveelheden berm- en slotmaaiselsimpelweg kunnen worden ondergewerkt, en wijst erop dat juist deze stromen nodig zijn om alternatieve brandstoffen te verbeteren.

Een ander bedrijf is van mening dat de voorgestelde aanpassingen belangrijke aspecten binnen de Wet Milieubeheer en andere regelgeving ter bescherming van het milieu omzeilen. De participant wijst in dit verband ook op de Natuurbeschermingswet, het besluit MER, de Meststoffenwet en de Wet Bodembescherming, alsmede de voor verwerkingsbedrijven opgelegde MER beoordelingsplicht bij het verwijderen van afval met een capaciteit van 50 ton per dag of meer

BVOR is van mening dat een verruimde Vrijstellingsregeling op gespannen voet staat met beleid rond de circulaire economie en het Landelijk Afvalbeheerplan 3. In dit verband vraagt ook Van Iersel Biezenmortel zich af wat verruiming van de Vrijstellingsregeling voor gevolgen heeft ten aanzien van de gewenste ontwikkeling naar een circulaire economie. Deze participant is van mening dat het onderwerpen van maaisel en dergelijke de meest laagwaardige toepassing is voor een dergelijke groenafvalstroom.

Ook een aantal particulieren maakt zich zorgen over de milieu-effecten van de Vrijstellingsregeling. Participanten brengen naar voren dat deze regeling wel degelijk gevolgen heeft voor het milieu en voor burgers, en verzoekt aandacht te besteden aan situaties waarin "vervuilde" plantenresten worden verzameld en afgevoerd volgens de Vrijstellingsregeling. Ook wordt er erop gewezen dat het wat betreft reststromen wenselijk zou zijn om een residumonster van gewasbeschermingsmiddelen te eisen. Tevens wordt naar voren gebracht dat de vrijstellingsregeling plantenresten leidt tot verdere verspreiding en versnippering van zwerfafval, en dat versnipperd afval nog belastender is voor de natuur.

Verruiming transportafstanden voor natuurlijk maaisel

Drie gemeenten, waaronder Ommen en Harderberg, pleiten ervoor om de huidige transportafstand voor natuurlijk maaisel te verruimen van 1 kilometer naar minimaal 5 kilometer, en zo mogelijk naar 10 kilometer uit te breiden. Twee gemeenten, waaronder Zwartewaterland alsmede de projectorganisatie pilot OMAB, laten weten er de voorkeur aan te geven om de maximale afstand waarover plantenresten vervoerd mogen worden te vergroten tot 10 km.

Biomassa Alliantie stelt voor om de afstand van "maximaal vijf kilometer" te wijzigen in "zo klein mogelijk en zo groot als nodig is", mits wordt voldaan aan een goede kwaliteitsborging, en wanneer dit niet mogelijk is een afstand te hanteren gelijk aan de afstand in "de Packagedeal Verspreiden Baggerspecie" van het Implementatieteam Bbk, te weten tien kilometer.

NMV gaat er van uit dat de afstand van hemelsbreed bedoeld is en zou graag zien dat de zone overeenkomstig de regionale mestafzet op 20 kilometer wordt vastgesteld.

Een bedrijf is het niet eens met de verruiming van het toepassingsgebied, en wijst erop dat dit gebied, gezien de dichtheid van het wegennet, nu zo groot kan worden dat er ongelimiteerd plantenresten op het land gebracht kan mogen worden. De participant merkt hierbij tevens op dat door de onvoorwaardelijke koppeling van artikel 4 aan artikel 3 voor landbouw- en bosbouw materiaal hier nog alle percelen bijkomen die binnen een straal van 5 km van landbouw- en bosbouwpercelen liggen, en dat het hier alle landbouwgronden in Nederland betreft.

Concurrentie in ongelijk speelveld

Zeven bedrijven, waaronder Vagroen, van Iersel Biezenmortel, Wagro BV, alsmede BVOR en VA geven aan dat de Vrijstellingsregeling leidt tot een ongelijk speelveld en zorgt voor oneerlijke concurrentie. Door deze participanten wordt naar voren gebracht dat bedrijven die groenafval omzetten in een homogeen en gehygiëniseerd product alsmede bedrijven die deze materialen willen verwerken voor andere hoogwaardige toepassingen aan allerlei eisen vanuit wet- en regelgeving moeten voldoen, en dat deze eisen bij de Vrijstellingsregeling voor waterschappen, wegbeheerders en beheerders van natuurgebieden plantenresten niet of maar zeer beperkt van toepassing zijn.

Kostenbesparing

Vagroen BV merkt op dat de wijziging van de Vrijstellingsregeling plantenresten vooral gebaseerd lijkt te zijn op kostenbesparingen. Een ander bedrijf is van mening dat bij de motivatie voor de vrijstelling alleen is gekeken naar kostenbesparing en er geen afweging is gemaakt in hoeverre er extra milieubelasting ten gevolge van de verruiming van de vrijstelling optreedt.

BVOR en VA geven in het verlengde hiervan aan dat de verruiming weliswaar leidt tot lastenverlichting, omdat materiaal niet langer hoeft te worden afgegeven aan composteerders of afvalverwerkingsinrichtingen, maar dat naar hun mening deze lastenverlichting niet opweegt tegen de meer hoogwaardige verwerking die plaatsvindt wanneer materiaal wordt afgegeven bij bovengenoemde partijen.

Risico's van de Vrijstellingsregeling

Een verwerker van groenstromen merkt op dat naar zijn mening de gevolgen van de zogenoemde kleine kringloop onderschat worden, dat groenstromen vanuit natuurgebieden niet kunnen worden vergeleken met groenstromen afkomstig vanuit bermen, dorpen, steden en andere openbare ruimtes, en dat ook groenstromen vanuit natuurgebieden verspreiding van exoten kunnen veroorzaken. De participant wijst er hierbij op dat deze door de kleine kringloop in een snel tempo verspreid worden door Nederland, en dat dit een serieuze bedreiging kan vormen voor het Nederlandse buitengebied.

Een particuliere participant geeft aan bewaar te maken tegen de Vrijstellingsregeling omdat hij zich zorgen maakt over de verspreiding van de Japanse duizendknoop en Reuzenbereklaauw langs de bermen van wegen. Een andere particulier wijst erop dat onder bijlage III bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen niet alle afvalstoffen met gevaarlijke eigenschappen vallen, en dat afvalplastic naar zijn mening ten onrechte niet wordt gerekend tot een gevaarlijke afvalstof.

Vijf bedrijven, waaronder Vagroen en van Iersel Biezenmortel, wijzen erop dat in maaisel steeds vaker invasieve exoten voorkomen, zoals Reuzenbalsemien en Japanse duizendknoop. Ook wijzen zij erop dat in sommige regio's besmetting van pluimvee door de vogelgriep actueel is, en dat het op grotere schaal toepassen van maaisel een risico met zich meebrengt met het oog op verspreiding van de vogelgriep. Gewezen wordt hierbij op een recent geval van vogelgriep in Kampen.

Een ander bedrijf is van mening dat er een te grote verruiming van de categorieën plantenresten plaatsvindt, en dat de voorwaarde dat de materialen schoon en onverdacht moeten zijn, zonder aanvullende criteria, oncontroleerbaar is. De participant merkt op dat de materialen die nu zouden mogen worden toegepast niet gehygiëniseerd zijn hetgeen kan leiden tot onkruidverplaatsing.

BVOR en VA stellen dat uit de toelichting niet blijkt dat een gedegen analyse heeft plaatsgevonden van de relatie van de Vrijstellingsregeling met andere beleidsterreinen en relevante regelgeving, en dat risico's niet zijn benoemd of afgedekt (genoemd worden hierbij verontreinigingen, nutriënten, onkruiddruk, invasieve soorten, etc.). De participanten wijzen hierbij op de Meststoffenregelgeving, de Europese regelgeving met betrekking tot invasieve exoten (verspreiding van plantexoten) en beleid met betrekking tot het terugdringen van zwerfvuil en (micro) plastic verontreinigingen.

Plastic Soup Foundation merkt op dat er vele wetenschappelijke rapporten zijn die erop wijzen dat diverse bioplastics niet afbreken in het milieu en voor ecosystemen even schadelijk zijn als de conventionele oil-based plastics. Tevens stelt deze participant dat de voorgestelde vrijstellingsregeling niet voorkomt dat plastic zwerfafval over land verspreid wordt, maar juist legitimeert dat plantenresten die met plastic zwerfafval vermengd zijn zich verder in het milieu verspreiden. Tevens merkt deze participant op dat de Bijlage geen rekening houdt met het feit dat plastic zich in het milieu anders gedraagt dan het oorspronkelijke plastic product.

Aanpassingsvoorstellen Vrijstellingsregelgeving

Een aantal participanten voert alternatieve voorstellen en suggesties aan betreffende de Vrijstellingsregeling.

Drie gemeenten, waaronder Ommen en Hardenberg, doen de suggestie om bermen niet langer als bermen te zien, maar als productiestroken waarvan op geregelde tijden gewas wordt geoogst. Hiermee is volgens hen de gehele problematiek ten aanzien van de huidige milieuwet- en regelgeving alsmede de transportafstanden niet meer aan de orde.

Een bedrijf stelt voor om materiaal op 20 mm te zeven en de overmaat naar een erkend verwerker af te voeren. Ook zou volgens deze participant van het materiaal een mengmonster genomen moeten worden op zware metalen en onkruiden.

BVOR en de VA geven aan niet per definitie tegen een Vrijstellingsregeling te zijn, maar zijn van mening dat deze zich dient te beperken tot situaties waarin verzamelen en afvoer van maaisels technisch moeilijk is en daardoor duur.

Plastic Soup Foundation geeft aan dat er geen eis is geformuleerd dat plantenresten eerst volledig ontdaan moeten worden van plastic alvorens het materiaal op land te verspreiden. De participant wijst er tevens op dat de Vrijstellingsregeling plantenresten definieert als: "natuurlijk materiaal van in hoofdzaak plantaardige herkomst", en dat de term "landbouw- en bosbouw materiaal" breder is dan in het oorspronkelijke artikel, waar sprake is van oogstresten. Deze nieuwe meer algemene definitie laat volgens de Plastic Soup Foundation de mogelijkheid open dat landbouwmateriaal voor een deel uit plastic bestaat.

Pilot OMAB is van mening dat vanuit kostenaspecten en duurzaamheidsstandpunten het niet snel zal gebeuren dat grote hoeveelheden maaisel op één locatie worden samengebracht, en doet de suggestie dit te regelen via gemeentelijk regelgeving.

Een bedrijf verzoekt om, zolang er geen normering en wettelijke controlemaatregelen op de aanwezigheid van afvalplastic in plantenresten zijn vastgesteld, de plantenresten a, d, en e, niet vrij te stellen van het stortverbod buiten inrichtingen, de plantenresten c juridisch duidelijk en correct te definiëren, het op of in de bodem brengen van plantenresten te beperken tot het bedrijf waar deze plantenresten zijn vrijgekomen, en de verplichting tot het houden van een plasticboekhouding in te stellen. Een ander bedrijf wijst er in het verlengde hiervan op dat zonder toetsingskader en administratie men mogelijk een risico loopt in opspraak te komen, en dat problemen met Brussel kunnen ontstaan.

Evaluatie

Vijf bedrijven, waaronder Vagroen en Van Iersel Biezenmortel BV, zouden graag zien dat een goede evaluatie van de huidige Vrijstellingsregeling plaatsvindt. Zij adviseren tevens een analyse te doen plaatsvinden van de te verwachten effecten van de verruiming van de Vrijstellingsregeling, en zich hierbij niet alleen te richten op terreinbeheerders en ontdoeners van reststromen, maar ook op loonwerkers, agrariërs en andere verwerkers van groenafvalstromen.

BVOR en VA zijn van mening dat er geen gedegen evaluatie van het functioneren van de huidige Vrijstellingsregeling heeft plaatsgevonden. Zij geven aan het vermoeden te hebben dat men zich voornamelijk heeft laten leiden door de knelpunten die worden ervaren door een aantal terreinbeheerders (Waterschappen en Rijkswaterstaat), en hun wens tot verruiming. De participanten wijzen erop dat bij de Vrijstellingsregeling een groot aantal uiteenlopende partijen zijn betrokken, en dat deze partijen, alsmede relevante onderzoeksinstellingen en adviseurs, niet bij de evaluatie zijn betrokken.