



Vereniging Afvalbedrijven

Partner in de circulaire economie



Bronland 12-B
6708 WH Wageningen
T +31 (0)317 – 42 67 55
info@bvor.nl
www.bvor.nl
BTW NL009367111B01
KvK Arnhem V 40124039
IBAN NL80RABO0377020737

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Wageningen, 22 maart 2018

Ons kenmerk : 2018 -AB-203A

Onderwerp : Zienswijze van de BVOR en Vereniging Afvalbedrijven op conceptwijziging van de Vrijstellingsregeling plantenresten

Geachte heer/mevrouw,

Met dit schrijven maken de BVOR – Branche Vereniging Organische Reststoffen - en VA – Vereniging Afvalbedrijven - gebruik van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op de conceptwijziging van de Vrijstellingsregeling plantenresten, en op de toelichting die u daarbij geeft.

De BVOR (www.bvor.nl) vertegenwoordigt bedrijven die organische reststromen opwerken tot organische bodemverbeters (compost), brandstoffen en andere biobased producten. BVOR-leden verwerken gezamenlijk jaarlijks meer dan 2 miljoen ton groenafval en meer dan 1 miljoen ton gft-afval. Bij Vereniging Afvalbedrijven (www.verenigingafvalbedrijven.nl) zijn onder meer aangesloten de gft-verwerkende bedrijven in Nederland.

De BVOR en de VA zijn van mening dat de motivatie die u geeft bij de voorgenomen wijziging op een aantal punten onjuist en onvolledig is. Deze constatering spitst zich toe op vier fundamentele punten:

1. Naar onze mening heeft er geen gedegen evaluatie plaats gevonden van het functioneren van de huidige Vrijstellingsregeling. Wij vermoeden dat u zich voornamelijk heeft laten leiden door de knelpunten die worden ervaren door een aantal terreinbeheerders (Waterschappen en Rijkswaterstaat), en hun wens tot verruiming. Bij de Vrijstellingsregeling zijn in de praktijk een grote diversiteit aan partijen betrokken. Dit leidt tot heel verschillende manieren van toepassing van de Vrijstellingsregeling, met allerlei neveneffecten. Al deze partijen zijn niet bij de evaluatie betrokken. Datzelfde geldt voor relevante onderzoeksinstituten en adviseurs (WUR, College Deskundigen Meststoffenwet, Technische Commissie Bodem, etc.) In paragraaf 1 lichten wij dit nader toe.



2. U geeft aan dat de verruiming leidt tot lastenverlichting, omdat materiaal niet langer tegen kosten hoeft te worden afgegeven aan composteerders of afvalverwerkingsinrichtingen. Deze lastenverlichting weegt u niet af tegen de meer hoogwaardige verwerking die plaatsvindt wanneer materiaal wordt afgegeven bij deze partijen. In wetenschappelijke kring en in de agrarische praktijk bestaat geen twijfel dat compostproductie om een aantal redenen een veiliger en hoogwaardiger verwerkingsmethode is dan rechtstreeks toepassen van maaisels op land. Dit is precies de reden waarom al meer dan 30 jaar geleden beleid is ontwikkeld om ongecontroleerde verspreiding van maaisels en andere reststromen tegen te gaan, en centrale compostering verplicht te stellen. Uit uw toelichting is ons niet duidelijk welke argumenten maken dat uw visie hierop is veranderd.
In paragraaf 2 lichten wij dit punt verder toe.
3. Uit uw toelichting maken wij niet op dat een gedegen analyse heeft plaatsgevonden van de relatie van de (verruimde) Vrijstellingsregeling met andere beleidsterreinen en relevante regelgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om de meststoffenregelgeving (aanvoer van nutriënten van buiten het landbouwbedrijf), Europese regelgeving met betrekking tot invasieve exoten (verspreiding van plantexoten) en beleid met betrekking tot het terugdringen van zwerfvuil en (micro) plastic verontreinigingen.
In de paragrafen 3 tot en met 5 lichten wij deze punten verder toe.
4. De mogelijkheden binnen de verruimde Vrijstellingsregeling staan niet in verhouding tot de eisen waaraan bedrijven moeten voldoen die maaisels willen gebruiken voor compostproductie, vergisting of andere hoogwaardige toepassingen (bijvoorbeeld vezeltoepassingen). Wij zijn van mening dat dit leidt tot een ongelijk speelveld.

Bovendien staat een verruimde Vrijstellingsregeling op gespannen voet met beleid rond de circulaire economie en het Landelijk Afvalbeheerplan 3. In een circulaire economie gaat het er om organische reststromen zo hoogwaardig mogelijk in te zetten, met maximale toegevoegde waarde. Een verruimde Vrijstellingsregeling frustrereert biobased innovaties met maaisels: binnen de Vrijstellingsregeling zijn de verwerkingskosten voor maaisels zo laag, dat het moeilijk wordt om daar concurrerende innovaties voor te ontwikkelen. Dat vinden wij onwenselijk. In paragraaf 6 lichten wij dit verder toe.

Al met al lijkt de voorgestelde verruiming van de Vrijstellingsregeling vooral ingegeven door de wens tot lastenverlichting voor terreinbeheerders. De vermeende positieve milieueffecten (opbouw organische stof) zijn in uw toelichting niet onderbouwd, en risico's zijn niet benoemd noch afgedekt (verontreinigingen, nutriënten, onkruiddruk, invasieve soorten, etc.).

Wij verwachten dat de verruiming van de Vrijstellingsregeling een grote negatieve impact zal hebben op de bestaande infrastructuur voor de hoogwaardige verwerking van maaisels en ander groenafval. Onze leden geven aan te vrezen voor hun aanvoervolumes en daardoor voor een gezonde (financiële) bedrijfsvoering. Wij vinden het onwenselijk een verruiming van de Vrijstellingsregeling door te voeren zonder eerst grondig de effecten op deze en andere bedrijven te hebben geëvalueerd.



Wij vragen u om alsnog een gedegen analyse te maken van het functioneren van de huidige Vrijstellingsregeling, en van de risico's van een eventuele uitbreiding. Hierbij achten wij het belangrijk dat verschillende groepen stakeholders in een vroegtijdig stadium worden betrokken en zouden wij u dringend willen verzoeken als zodanig te handelen.

Tot slot: de BVOR en de VA zijn niet per definitie tegen een Vrijstellingsregeling. Deze dient zich echter wel te beperken tot situaties waarin verzamelen en afvoer van maaisels technisch moeilijk is en daardoor duur. Daarbij past geen verruiming van het huidige afstandscriterium.

In de navolgende paragrafen lichten wij een aantal van de bovengenoemde punten verder toe. Tevens hebben wij enkele bijlagen toegevoegd, waarnaar we in deze brief verwijzen.

Mocht u naar aanleiding van deze zienswijze vragen hebben of behoefte hebben aan een nadere toelichting, aarzelt u dan niet contact te zoeken met de heer A. Brinkmann (06-13617883 of brinkmann@bvor.nl) of mevrouw J. Koster-Bos (06-42461196 of kosterbos@verenigingafvalbedrijven.nl)

Met vriendelijke groeten,

Arjen Brinkmann
Directeur BVOR

Dick Hoogendoorn
Directeur Vereniging Afvalbedrijven



1. De huidige Vrijstellingsregeling plantenresten – functioneren in de praktijk

In de overwegingen tot wijziging van de Vrijstellingsregeling ontbreekt naar onze mening een gedegen evaluatie van de werking van de huidige Vrijstellingsregeling. Deze evaluatie is ons inziens nodig om te kunnen beoordelen of en op welke punten wijzigingen in de Vrijstellingsregeling noodzakelijk dan wel gerechtvaardigd zijn.

In deze paragraaf schetsen wij (een aantal elementen van) het functioneren van de Vrijstellingsregeling in de praktijk. Deze analyse is niet volledig, maar beoogt een voorzet te zijn voor een meer gedegen evaluatie door uw Ministerie en relevante stakeholders.

Partijen binnen de Vrijstellingsregeling

Veel verschillende partijen maken gebruik van de Vrijstellingsregeling. Naast de door u genoemde Waterschappen en Rijkswaterstaat zijn dit ook gemeenten, provincies en andere terreinbeheerders. Daarnaast is sprake van een grote diversiteit aan loonwerkers, maaibedrijven etc., die maai- en onderhoudswerkzaamheden verrichten en in veel gevallen het maaisel afzetten. Tot slot zijn ook agrariërs een van de betrokken partijen. Uit de praktijk is bekend dat die wisselende ervaringen hebben met de Vrijstellingsregeling (bijvoorbeeld verontreiniging van land).

Tevens zijn er heel verschillende manieren waarop het onderhoud van groen en de afzet van maaisels wordt vormgegeven. Dit kan bijvoorbeeld een waterschap zijn met een eigen onderhoudsdienst, die in eigen beheer het maaisel afzet bij bekende agrariërs in de regio, maar het kan ook een kleine gemeente zijn die het maaisel aan een aannemer laat vervallen, die vervolgens goedkope afzetmogelijkheden zoekt. De wijze waarop onderhouds-/maaiwerk wordt aanbesteed speelt hierbij ook een rol.

Afhankelijk van de betrokken partijen en de gekozen (contract)vorm, kan toepassing binnen de Vrijstellingsregeling verschillend uitwerken. Zo zal een waterschap met een eigen beheersdienst en afzet in eigen beheer wellicht heel kritisch zijn op kwaliteitsaspecten en verantwoorde toepassing. Daarentegen zal een aannemer zonder (of zelfs met) toezicht van een gemeente zich vaak op de goedkoopste wijze van maaisels ontdoen om zodoende de laagste prijs bij inschrijving te realiseren om de opdracht binnen te halen.

Bij de evaluatie van de huidige Vrijstellingsregeling en de voorgenomen wijziging lijkt aan deze diversiteit voorbij te zijn gegaan. Uit uw toelichting bij de voorgenomen wijziging maken wij op dat uw informatie vooral afkomstig is van een beperkt aantal partijen (m.n. de Waterschappen).

Wij vragen u om alsnog beter te kijken naar de diversiteit aan partijen die betrokken zijn bij de Vrijstellingsregeling, en de gevolgen die dat heeft voor de uitwerking in de praktijk. Wij adviseren u om deze partijen in de evaluatie van de huidige Vrijstellingsregeling actief te betrekken.



De economische factor

De huidige Vrijstellingsregeling biedt de mogelijkheid om maaisels lokaal toe te passen daar waar verzamelen en transporteren onevenredig duur is. Dat is een goede oplossing voor bijvoorbeeld moeilijk toegankelijke slootkanten.

In de praktijk wordt ook veel gebruik gemaakt van de Vrijstellingsregeling in situaties waarin maaisel wél wordt verzameld en afgevoerd. Men kiest dan voor afvoer naar een agrariër in plaats van afvoer naar een erkende verwerker. De agrariër krijgt geld toe voor het afnemen van het maaisel, maar minder dan het poorttarief van een erkende verwerker. Voor de terreinbeheerder gaat het hierbij dus niet om het vermijden van de kosten van verzamelen van het maaisel, maar om het reduceren van de afvoerkosten (stortkosten). Dit is een ander kostenargument dan het argument dat ten grondslag lag aan het opstellen van de Vrijstellingsregeling in 2005.

Geld verkrijgen bij acceptatie van maaisels werkt in de praktijk als een belangrijke stimulans voor agrariërs. Het is dan minder belangrijk of het materiaal daadwerkelijk bijdraagt aan organische stofopbouw. Risico's zoals vergrote onkruiddruk of zwerfvuil neemt de agrariër op de koop toe (het geld dat het maaisel meebrengt dekt eventuele kosten voor chemische onkruidbestrijding ruimschoots).

Naast de directe inkomsten is ook het niet hoeven meetellen van de aangevoerde hoeveelheid stikstof en fosfaat een belangrijke reden om het materiaal aan te voeren (immers andere organische bodemverbeteraars zoals compost en digestaat tellen wél mee voor de meststoffenboekhouding).

Overigens moet worden opgemerkt dat er tussen agrariërs natuurlijk grote verschillen bestaan in kwaliteitsdenken en in (duurzaam) bodembeheer. Er zijn agrariërs die zich niet laten leiden door de meest voordelige optie, maar structureel investeren in bodemkwaliteit. Echter, er zijn dus ook agrariërs die meer opportunistisch kijken naar maaisels die binnen de Vrijstellingsregeling worden aangeboden. De slechte handhaafbaarheid van het afstandscriterium en het criterium schoon en onverdacht vergemakkelijken dit. Hierop gaan we onderstaand in.

Het afstandscriterium in de praktijk

Binnen de huidige Vrijstellingsregeling is het toegestaan maaisels te verwerken binnen een straal van één kilometer van waar het materiaal vrij komt. In onze ervaring zijn er weinig terreinbeheerders die zelf registreren waar het maaisel vrij komt en wordt toegepast, dan wel hun gecontracteerde aannemers hiertoe verplichten (bijvoorbeeld maaibedrijven). Dat geeft deze aannemers de mogelijkheid met het maaisel te 'shoppen', en toe te passen daar waar dit het voordeligst is (transportafstand versus kosten agrariër). Wij nemen waar dat het afstandscriterium in de praktijk niet handhaafbaar is: we kennen vele voorbeelden waar maaisels worden toegepast op afstanden groter dan 1 km of 5 km. Op basis van de vele handhavingsverzoeken die de BVOR inmiddels heeft gedaan constateren we dat dit onderwerp bij gemeenten en RUDs lage prioriteit heeft.

Het criterium 'schoon en onverdacht'

Het criterium 'schoon en onverdacht' is in de Vrijstellingsregeling niet gedefinieerd. Daarnaast ontbreekt ook een eis om het criterium 'schoon en onverdacht' te monitoren.



In de praktijk wordt de kwaliteit van maaisel dat binnen de Vrijstellingsregeling wordt toegepast niet gemeten.

Toegepaste maaisels kunnen erg verschillen in kwaliteit. Naast maaisels met nagenoeg geen zwerfvuil of andere visuele verontreinigingen wordt ook materiaal van mindere kwaliteit toegepast. Het argument dat 'een boer toch geen rotzooi zal accepteren' is maar ten dele waar. Zoals bovenstaand aangegeven is er in veel gevallen een verband tussen het geld dat de agrariër meekrijgt, en de verontreiniging die hij accepteert: een aannemer kan meer geld op de juiste plek meegeven om ook vervuild maaisel, bijvoorbeeld afkomstig van wegbermen van drukke wegen, kwijt te raken. Wanneer de agrariër dit snel onder ploegt, is dit niet meer zichtbaar.



Foto: Zwerfvuil gezeefd uit groenafval/compost.

Het criterium 'niet significant bijdragen aan de verspreiding van nutriënten en zware metalen'

Ook het criterium 'niet significant bijdragen aan de verspreiding van nutriënten en zware metalen' is in de Vrijstellingsregeling niet gedefinieerd. Daarnaast ontbreekt ook een eis om het criterium 'niet significant bijdragen aan de verspreiding van nutriënten en zware metalen' te monitoren.

In de praktijk worden de nutriënten en zware metalen in maaisels niet gemeten. Daarmee is onduidelijk in welke mate verwerking binnen de Vrijstellingsregeling bijdraagt aan de verspreiding van nutriënten en zware metalen. Dit is opmerkelijk, omdat bij andere organische bodemverbeteraars zoals compost en digestaat wel een verplichting bestaat tot het meten van nutriënten en zware metalen. Bovendien tellen stikstof en fosfaat in deze producten mee binnen de meststoffenboekhouding.

Voor de agrariër zijn de nutriënten in het maaisel een extra gift, die niet meetelt binnen zijn stikstof- en fosfaatnorm. In paragraaf 3 onderbouwen wij dat het kan gaan om aanzienlijke hoeveelheden stikstof en fosfaat, die kunnen leiden tot verhoogde uitspoeling en andere risico's. Dit komt omdat het opgebrachte maaisel snel afbreekt en nutriënten vrijkomen in een periode waarin er geen gewas



op het land staat. Dit in tegenstelling tot compost waarin de nutriënten gebonden zijn en bovendien geen snelle afbraak van organische stof plaatsvindt (humus).

Bovenstaande punten zijn een aantal waarnemingen over het functioneren van de huidige Vrijstellingsregeling. ***Zoals aangegeven vinden wij een degelijke evaluatie van de huidige Vrijstellingsregeling wenselijk, voordat kan worden besloten tot verruiming of anderszins aanpassen van de Vrijstellingsregeling. In zo'n evaluatie zouden naar onze mening in ieder geval de volgende vragen aan de orde moeten komen:***

1. Welke hoeveelheden maaisel zijn in de voorbije jaren binnen de Vrijstellingsregeling verwerkt?
2. Van welk gedeelte is bekend waar dit maaisel is vrijgekomen en is verwerkt? Welk gedeelte hiervan is binnen 1 km of 5 km van de plaats van vrijkomen verwerkt?
3. Van welk gedeelte van het maaisel is de kwaliteit (visuele verontreinigingen, zware metalen, nutriënten) bepaald? Wat was de kwaliteit?
4. Welke conclusies vallen te trekken over de handhaafbaarheid van het afstandscriterium en de kwaliteitscriteria?
5. Hoe verhoudt de Vrijstellingsregeling zich tot het beleid voor een circulaire economie, en de ambitie om organische reststromen zo hoogwaardig mogelijk in te zetten?



2. Doel en meerwaarde van de beoogde verruiming van de Vrijstellingsregeling

In uw toelichting geeft u als één van de belangrijkste argumenten voor verruiming van de Vrijstellingsregeling het verhogen van het organische stofgehalte in landbouwbodems. U geeft onder meer aan: *‘Zo is gebleken dat het toenemende gehalte aan organische stof in de bovenste laag van de bodem de structuur ervan verbetert met als gevolg dat water beter wordt vastgehouden. Daardoor is minder snel beregening nodig en ontstaat mogelijk een positief effect op de waterhuishouding’*. U refereert hierbij aan één proef die door een waterschap is uitgevoerd.

Dit leidt bij ons tot de volgende opmerkingen en vragen:

1. Verhouding met bestaand beleid t.a.v. inzamelen en verwerken van groenafval

Er bestaat in wetenschappelijk kring geen twijfel dat compostproductie en -toepassing om een aantal redenen een veiliger en hoogwaardiger verwerkingsmethode is dan rechtstreeks toepassen van maaisels op land (zie bijvoorbeeld de bijlagen 2-4). Dit is precies de reden waarom al meer dan 30 jaar geleden beleid is ontwikkeld om ongecontroleerde verspreiding van maaisels en andere reststromen tegen te gaan, en centrale compostering verplicht te stellen.

Uit uw toelichting is ons niet onduidelijk welke argumenten maken dat uw visie hierop is veranderd. Wij adviseren u om dit te verduidelijken.

Dit is ook van belang omdat zich op het fundament van deze regelgeving de afgelopen 30 jaar een professionele sector ontwikkeld heeft voor de verwerking van groenafval tot onder meer compostproducten. In deze sector zijn grote investeringen gedaan om te voldoen aan eisen die worden gesteld aan verwerkers van groenafvalstromen (Omgevingsvergunning) en aan het product (Uitvoeringsbesluit meststoffenwet). Het gaat dan bijvoorbeeld om dure machines voor homogenisatie en hygiënisatie en dure machines waarmee verontreinigingen uit groenafval en compost kunnen worden verwijderd, en kosten voor monsternamen en analyse van compostproducten. Een verruimde Vrijstellingsregeling (met veel minder eisen) leidt tot minder aanvoer bij vergunde inrichtingen, en zet deze sector bedrijfseconomisch onder druk (zie ook paragraaf 6).

In de voorbereiding van de wijziging bent u niet met onze sector in gesprek gegaan over de nadelige bedrijfseconomische effecten die een eventuele verruiming van de Vrijstellingsregeling heeft. Wij vinden dat deze effecten in de evaluatie betrokken zouden moeten worden. ***Wij vragen u het gesprek met ons en de bij ons aangesloten bedrijven alsnog aan te gaan, en op basis daarvan de inhoud van de wijziging te heroverwegen.***

2. Verhouding met het 6^e Actieprogramma nitraatrichtlijn

Bij de evaluatie Meststoffenwet 2017 en in het 6^{de} Uitvoeringsprogramma nitraatrichtlijn is door de Minister van LNV geconcludeerd dat organische stofgehalten in Nederlandse landbouwbodems niet dalen. Op basis van deze conclusie specificceert het 6^{de} Actieprogramma geen generieke maatregelen



om de aanvoer van organische stof via organische bodemverbeteraars zoals compost of digestaat te faciliteren.

Dat leidt bij ons tot de vraag hoe deze conclusie uit het 6^e Actieprogramma zich verhoudt tot uw overweging om de Vrijstellingsregeling te verruimen ten behoeve van meer organische stof aanvoer? Wij vragen u dit te verduidelijken.

3. Organische stofopbouw via de Vrijstellingsregeling

Via de Vrijstellingsregeling wordt vers organisch materiaal van buiten het perceel aangevoerd. Uit onderzoek blijkt dat vers materiaal van buiten het perceel maar zeer beperkt bijdraagt aan de lange termijn opbouw van organische stof. Dit komt omdat het overgrote deel van de organische stof in het eerste jaar na toedienen afbreekt. Dit in tegenstelling tot bodemverbeteraars met een hoog gehalte aan effectieve organische stof ('humus') zoals compost.

In uw toelichting verwijst u naar 'een proef van een waterschap'. Een meer gedegen onderbouwing van de positieve effecten van de Vrijstellingsregeling op organische stofgehalten ontbreekt.

Wij vragen u deze veronderstelde positieve effecten nader te onderbouwen. Wij adviseren u om daarbij beschikbare literatuur te betrekken over de effecten van verschillende typen organische bodemverbeteraars op de lange termijn bodemkwaliteit. In Bijlagen 2-4 doen we hiertoe een voorzet.

Tevens adviseren wij u om de effecten van de Vrijstellingsregeling op de uitspoeling van stikstof door te laten reken met het WOG-WOD model. Dit model wordt door het Ministerie van LNV gebruikt om effecten op nitraatuitspoeling van kunstmest, dierlijke mest en organische bodemverbeteraars door te rekenen.

4. Verruiming van het afstandscriterium in relatie tot effecten op organische stof

In uw toelichting geeft u het volgende aan: 'Verruiming van de afstandsgrens zal ertoe leiden dat het vrijgekomen materiaal over een grotere afstand zal worden verspreid. De verwachting bestaat niet – zo blijkt ook uit informatie van de Waterschappen – dat er in zijn totaliteit meer materiaal op het land wordt gebracht'.

Zoals in paragraaf 1 al aangegeven maken veel meer partijen gebruik van de Vrijstellingsregeling dan alleen de Waterschappen. De conclusie 'dat er in zijn totaliteit niet meer materiaal op het land wordt gebracht' lijkt daarmee op zijn minst voorbarig.

De verruiming van de straal van 1 km naar 5 km vergroot het voor afzet beschikbare areaal per batch maaisel van maximaal ruim 3 km² naar maximaal ruim 75 km². Dit geeft zodanig meer flexibiliteit voor de ontdoener, dat het voor de hand ligt dat hoeveelheden zullen toenemen.

Wij vragen u om nader te onderbouwen waarop u baseert dat een verruiming van het afstandscriterium niet leidt tot verwerking van meer materiaal binnen de Vrijstellingsregeling. Voor onze branche is dit een cruciaal gegeven, omdat het mede bepaalt hoeveel materiaal voor andere toepassingen in de markt beschikbaar blijft.



(N.B. Overigens is het natuurlijk ook zo dat wanneer een gelijke hoeveelheid maaisel over een groter oppervlak wordt toegepast, het beoogde effect op de organische stof nog kleiner wordt).



3. Nutriëntenaanvoer via de Vrijstellingsregeling

Groenafvalstromen die binnen de Vrijstellingsregeling worden verwerkt bevatten nutriënten zoals stikstof en fosfaat. Deze nutriënten tellen niet mee binnen de meststoffenboekhouding.

Zolang de kleine kringloop plaatsvindt binnen percelen van een bedrijf is dat niet noodzakelijkerwijs een probleem. Echter, met de beoogde verruiming van de Vrijstellingsregeling wordt het mogelijk groenstromen van buiten het bedrijf toe te passen. De nutriënten bevinden zich daarmee niet meer in een 'kleine kringloop' binnen een bedrijf, maar vormen een externe input. Wij zijn van mening dat deze moet worden meegeteld binnen de meststoffenboekhouding, net als andere organische bodemverbeteraars die van buiten het bedrijf worden aangevoerd.

De BVOR heeft het NMI in kaart laten brengen welke nutriëntenaanvoer plaatsvindt bij toepassing van gebruikelijke hoeveelheden sloot- en bermmaaisels (bijlage 5). Bij toepassing van enkele tientallen kuub maaisel per hectare worden stikstof- en fosfaatsnormen voor een aanzienlijk deel ingevuld, en kunnen zelfs worden overschreden. Omdat deze nutriënten niet worden meegerekend in de meststoffenboekhouding dragen ze volledig bij aan het N- en P-overschot op de bodembalans (ervan uitgaand dat de gewassen worden bemest volgens de gebruiksnormen) en dus ook aan de nitraatuitspoeling.

Het NMI concludeert dat maaisels naar aard en samenstelling te beschouwen zijn als een organische meststof en deze ook als zodanig zouden moeten worden behandeld. Dit betekent dat het maaisel een plaats dient te krijgen in de mestboekhouding. Eveneens is het van belang dat het volume/massa en de samenstelling van het materiaal dat wordt aangevoerd naar landbouwpercelen bekend moet zijn. Hierdoor wordt het risico op overbemesting voorkomen, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid blijft bestaan om organische reststromen lokaal toe te passen als bodemverbeteraar.

Het is naar onze mening nodig om verplichtingen uit de meststoffenregelgeving een plaats te geven in de herziene Vrijstellingsregeling. Dit vraagt om een integrale visie en afstemming tussen het afvalstoffenbeleid en het meststoffenbeleid.

Overigens geldt ons inziens ook hier dat sprake is van een ongelijk speelveld tussen organische bodemverbeteraars zoals compost en digestaat enerzijds, en materiaal dat binnen de Vrijstellingsregeling wordt verwerkt anderzijds. Stikstof en fosfaat in compost en digestaat tellen immers wel mee binnen de meststoffenboekhouding. In de praktijk betekent dit dat afzet naar de landbouw daardoor moeilijker is, omdat concurrentie plaatsvindt met (nutriënten in) dierlijke mest.

Een voorbeeld: Waterschap De Dommel heeft met composteerders gesproken over de mogelijkheid om bij de composteerders maaisel af te zetten, en vervolgens compost mee terug te nemen voor de boeren in haar gebied. Dit liep stuk op het feit dat nutriënten in het maaisel níet meetellen voor de meststoffenboekhouding, en dezelfde nutriënten in de compost (uit maaisel) wél meetellen.



In de overwegingen bij de concept wijziging is niet gesproken over de nutriëntenaanvoer die binnen de Vrijstellingsregeling plaatsvindt. Dit verbaast ons, omdat de BVOR u al in november 2017 het voornoemde NMI rapport heeft doen toekomen aan zowel het Ministerie van I&W als het Ministerie van LNV. Ook daarvoor heeft de BVOR het nutriënten aspect bij herhaling onder de aandacht van beide Ministeries gebracht.

Wij vragen u om het materiaal dat binnen de verruimde Vrijstellingsregeling van buiten het bedrijf wordt aangevoerd te beschouwen als een organische meststof, en een plaats te geven in de mestboekhouding. Eveneens is het van belang dat de plaats van herkomst, het volume/massa en de samenstelling van het materiaal dat wordt aangevoerd naar landbouwpercelen bekend is. Dat zou kunnen met behulp van forfaitaire waarden.



4. Verspreiding van onkruidzaden, plantpathogenen en invasieve exoten

In groenafval bevinden zich onkruidzaden, plantpathogenen en mogelijk invasieve plantexoten. Deze worden verspreid wanneer het groenafval zonder voorafgaande hygiëniserende op het land wordt gebracht, zoals binnen de Vrijstellingsregeling het geval is.

Bij de voorgestelde verruiming van het afstandscriterium van 1 km naar 5 km neemt de verspreiding verder toe, vooral omdat groenafvalstromen van buiten het bedrijf mogen worden aangevoerd en toegepast. De praktijk laat zien dat de boer die het materiaal ontvangt de plantpathogenen en de onkruiddruk bestrijdt door toepassing van méér gewasbeschermingsmiddelen. Vanuit milieu oogpunt is dit ongewenst. Daarnaast is er het risico op de verspreiding van Jacobskruiskruid, een onkruid dat giftig is voor dieren.

Bij gecontroleerde compostering en (thermofiele) vergisting worden onkruidzaden en plantpathogenen wél afgedood. Dit is één van de belangrijkste redenen waarom de Nederlandse overheid al begin 90-er jaren het composteren van groenafval verplicht heeft gesteld, en het rechtstreeks onderwerpen op landbouwgrond heeft verboden. Door de voorgestelde verruiming van de Vrijstellingsregeling wordt hierin nu een stap terug gedaan. Immers, het aanbod aan onbewerkte maaisels zal hierdoor toenemen, wat het voor de agrariër aantrekkelijker maakt hiervoor te kiezen dan voor compost (zie ook paragraaf 1).

N.B. Het belang van hygiëniserende wordt ook erkend in de ontwerp Europese meststoffenverordening. Hierin zijn strikte hygiëniserende eisen vastgelegd voor organische bodemverbeteraars. De Europese Commissie gaat ervan uit dat bij deze tijd-temperatuurprofielen afdoding van onkruidzaden en plantpathogenen voldoende is geborgd. In een recente studie van A. Termorshuizen is dit nogmaals onderbouwd (zie Bijlage 1).

Invasieve exoten

De Vrijstellingsregeling en de concept wijziging van de Vrijstellingsregeling staan op gespannen voet met Europese Verordening Nr. 1143/2014 *'betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten'*. In Artikel 7 van deze Verordening is het volgende vastgelegd:

'Lidstaten ondernemen alle noodzakelijke stappen om de onopzettelijke introductie of verspreiding, met inbegrip van, in voorkomend geval, die door ernstige nalatigheid, van voor de Europese Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten te voorkomen.'

Invasieve plantexoten die vallen onder de werkingssfeer van de Verordening zijn onder meer de reuzenbereklaauw, de reuzenbalsemien en de grote waternavel. Deze komen veelvuldig voor in groenafvalstromen die worden verwerkt binnen de Vrijstellingsregeling. In praktische zin is het voor diegene die het groen onderhoudt of maait onmogelijk om ervoor te zorgen dat het maaisel deze soorten niet bevat: machinisten van maaimachines kunnen deze soorten meestal niet detecteren, en bovendien is 'er omheen maaien' praktisch meestal ook niet mogelijk.



Met andere woorden, het is zeker dat binnen de Vrijstellingsregeling plantenresten van bijvoorbeeld de reuzenbereklaauw en de reuzenbalsemien worden verspreid. De verruiming van de Vrijstellingsregeling is dus geen maatregel om verdere verspreiding te voorkomen -zoals Verordening Nr. 1143/2014 vraagt – maar faciliteert verspreiding juist.

In de overwegingen bij het voorstel [...] wordt niet gerefereerd naar invasieve plantexoten of naar Verordening Nr. 1143/2014. ***Wij vragen u nader onderzoek te doen naar de risico's op verspreiding van invasieve plantexoten, en op basis daarvan het voornemen tot uitbreiding van de Vrijstellingsregeling te heroverwegen.***

Japanse duizendknoop

De Japanse duizendknoop is een invasieve exoot die niet voorkomt op de lijst van Verordening Nr. 1143/2014. Deze plant verspreidt zich al enkele jaren razendsnel in Nederland. De plant tast infrastructuur en funderingen aan omdat zijn wortels en stengels hier doorheen groeien. Japanse duizendknoop overwoekert moeiteloos andere planten en is daarom ook een bedreiging voor de biodiversiteit.

Het probleem bij de bestrijding van de Japanse duizendknoop is dat kleine plantendeeltjes die achterblijven op of in de bodem, opnieuw kunnen uitgroeien tot volwassen planten en zich zo verder kunnen verspreiden. Hij is inmiddels veelvuldig aanwezig in wegbermen, langs slootkanten, in plantsoenen etc.. Effectieve bestrijding bestaat uit maatregelen op de plaats waar Japanse duizendknoop groeit en uit veilige afvoer en verwerking van de restanten (bijvoorbeeld middels gecontroleerde compostering). Wanneer maaisel met daarin resten van de Japanse duizendknoop wordt verwerkt binnen de Vrijstellingsregeling, leidt dat tot verdere verspreiding.

Net als bij de reuzenbereklaauw en reuzenbalsemien is het voor diegene die het groen onderhoudt of maait onmogelijk om ervoor te zorgen dat het maaisel geen resten van de Japanse duizendknoop bevat: machinisten van maaimachines kunnen deze niet detecteren, en bovendien is 'eromheen maaien' praktisch meestal ook niet mogelijk.

Het gebrek aan controle binnen de Vrijstellingsregeling staat in schril contrast met maatregelen die andere landen nemen om de opmars van de Japanse duizendknoop te stoppen. Zo is er in het Verenigd Koninkrijk inmiddels een verplichting om materiaal door een erkende verwerker zorgvuldig te laten afvoeren, en staat op verspreiding een gevangenisstraf tot twee jaar.

Wij vragen u nader onderzoek te doen naar de risico's op verspreiding van de Japanse duizendknoop, en op basis daarvan het voornemen tot uitbreiding van de Vrijstellingsregeling te heroverwegen. De NVWA kan u meer inzicht geven in de (omvang van de) problematiek van de Japanse duizendknoop, en de kosten van bestrijding.



5. Verspreiding van zwerfvuil

In groenafval dat vrijkomt in de openbare ruimte bevindt zich zwerfvuil. Dit zwerfvuil bestaat uit plastics, blikjes, pvc, aluminium, stenen, papier en allerlei ander materiaal. Afhankelijk van de locatie waar het groenafval vrijkomt varieert het percentage zwerfvuil tussen één gewichtsprocent en vele gewichtsprocenten (ervaringscijfers weegbrug composteerinrichtingen).

Ook in materiaal dat binnen de Vrijstellingsregeling wordt verwerkt bevindt zich zwerfvuil. Het is praktisch onmogelijk om bijvoorbeeld wegbermen en slootkanten zo te maaien dat het meenemen van aanwezig zwerfvuil wordt vermeden. Ook is het technisch onmogelijk om de maaisels voor opbrengen op het land te ontdoen van zwerfvuil. Wanneer een boer een hoop maaisel of balen maaisel op zijn land gestort krijgt, is in eerste instantie niet te zien hoeveel zwerfvuil de hoop of baal bevat. Pas wanneer het materiaal is verspreid, wordt dit duidelijk. Zwerfvuil effectief verwijderen is dan onmogelijk.

Dit betekent dat met de Vrijstellingsregeling een aanzienlijke hoeveelheid zwerfvuil wordt verspreid. Uitgaande van een minimale vervuiling van één gewichts% betekent dit een verspreiding van 1.000 kg zwerfvuil per 100.000 kg maaisel dat binnen de Vrijstellingsregeling wordt verwerkt.

Plastics die aanwezig zijn in het zwerfvuil zullen in kleinere deeltjes uiteenvallen tot uiteindelijk microplastics. Deze hopen zich op in de bodems waar het maaisel is toegepast, en belanden zo in de voedselkringloop (zie www.plasticsoupfoundation.org voor meer informatie).

Daarnaast kan aanwezig zwerfvuil zorgen voor verwondingen en sterfte bij vee. Recent onderzoek heeft aangetoond dat zwerfvuil nu al jaarlijks zorgt de sterfte van 4.000 stuks vee (bron: Nieuwe Oogst, 13 maart 2018).

In de huidige Vrijstellingsregeling noch in de conceptwijziging is een kwantitatieve eis opgenomen voor de maximale hoeveelheid bodemvreemde bestanddelen of zwerfvuil. Dit is ons inziens vanuit milieu oogpunt ongewenst, en zorgt bovendien voor een oneerlijke concurrentie met (de afzet van) compost.

In het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet is vastgelegd dat compost ten hoogste 0,5 gewichts% bodemvreemde bestanddelen mag bevatten. Onder bodemvreemd materiaal wordt niet alleen zwerfvuil verstaan maar bijvoorbeeld ook steentjes. Compostproducenten moeten aantonen dat hun product aan deze kwaliteitseis voldoet (bemonstering en analyse).

Bij professionele compostproducenten worden daarom bodemvreemde bestanddelen vergaand verwijderd uit het compostproduct. Hiertoe gebruiken compostproducenten dure, gespecialiseerde apparatuur (zeefmachines, magneten, windshifters). Deze zuiveringsstap vóór toepassing op landbouwgrond is een belangrijke reden voor het kostenverschil tussen compostproductie en het onbewerkt verwerken van materiaal binnen de Vrijstellingsregeling.

Uit de praktijk is bekend dat er grote verschillen zijn in kwaliteitsdenken tussen boeren (zie ook paragraaf 1): er zijn boeren die geen risico's zullen nemen, en er zijn boeren die zwerfvuil op de koop toenemen wanneer zij voldoende geld op het maaisel verkrijgen. Het is dus onvoldoende om ervan uit te gaan dat de markt regelt dat uitsluitend maaisel van goede kwaliteit wordt toegepast, en de



Vrijstellingregeling kan volstaan met de generieke eisen dat het materiaal 'schoon en onverdacht' moet zijn en 'niet één of meer van de gevaarlijke eigenschappen bezit als bedoeld in bijlage III bij de kaderrichtlijn afvalstoffen'.

Wij pleiten ervoor om in de Vrijstellingsregeling een kwantitatieve eis op te nemen voor het maximale percentage bodemvreemde bestanddelen in materiaal dat wordt toegepast binnen de Vrijstellingsregeling, en hier een monitoringeis aan te koppelen. Het ligt naar onze mening voor de hand om deze eis aan te laten sluiten bij de al bestaande eis in het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet, namelijk maximaal 0,5 gewichts% bodemvreemde bestanddelen per ton droge stof.



6. De Vrijstellingsregeling en de circulaire economie

De Vrijstellingsregeling is een ontheffing van het stortverbod buiten inrichtingen. Daarmee staat de regeling onder aan de afvalhiërarchie.

In een circulaire economie gaat het erom organische reststromen zo hoogwaardig mogelijk in te zetten, met maximale toegevoegde waarde. Toepassing binnen de Vrijstellingsregeling is geen hoogwaardige toepassing, vooral omdat het risico's introduceert in lokale organische stofkringlopen (zwerfvuil en plastic, overbemesting, onkruiddruk en invasieve exoten).

Het valt te verwachten dat het volume maaisel dat binnen de Vrijstellingsregeling wordt verwerkt aanzienlijk zal toenemen wanneer het afstandscriterium wordt verruimd. Immers komt er dan veel meer land beschikbaar voor de afzet. Uw analyse dat dit niet zo zal zijn is gebaseerd op informatie van een beperkt aantal stakeholders, en lijkt daarmee onvolledig te zijn.

De verruiming van de Vrijstellingsregeling zal een grote negatieve impact hebben op de bestaande infrastructuur voor de hoogwaardige verwerking van maaisels en ander groenafval. Onze leden geven aan te vrezen voor hun aanvoervolumes en daardoor voor een gezonde (financiële) bedrijfsvoering. Het is onbehoorlijk een verruiming van de Vrijstellingsregeling te faciliteren zonder eerst grondig de effecten op deze en andere bedrijven te hebben geëvalueerd.

Verruiming van de Vrijstellingsregeling frustreert innovaties. Het creëert een lage benchmark prijs voor de verwerking van organische reststromen zoals bermgras. De business case voor hoogwaardige innovaties is hierdoor moeilijker te maken.

Zo kan het vergisten van bermgras rendabel zijn als dit wordt afgezet tegen het gemiddeld poorttarief van composteren. Echter, wanneer het moet concurreren met de verwerkingsprijs binnen de Vrijstellingsregeling is dit niet meer rendabel. Hetzelfde geldt voor projecten die zich richten op het benutten van grasvezels. Deze nemen veelal de poorttarieven voor compostering als benchmark.

Wij vragen u te evalueren welke effecten (verruiming van) de Vrijstellingsregeling heeft op het hoogwaardige gebruik van maaisels en ander groenafval, binnen de huidige infrastructuur en voor biobased innovaties.



7. Bijlagen

Bijlage 1: Termorshuizen A. (2017). *Is an exposure time of 3 d at 60°C sufficient to sanitise VFY household bio-waste?* Wageningen, November 2017

Bijlage 2: NMI (2017). *Karakterisering van organische meststoffen*. NMI rapport 1716.N.17. Wageningen, 2017.

Bijlage 3: Veeken, A., F. Adani, D. Fanguero, L. Stoumann Jensen (2017). *The value of recycling organic matter to soils. - Classification as organic fertiliser or organic soil improver*. EIP-AGRI Focus Group - Nutrient recycling

Bijlage 4: NMI (2017). *Het gebruik van organische bodemverbeteraars in relatie tot het mestbeleid*. NMI rapport 1672.N.16. Wageningen, 2017.

Bijlage 5: NMI (2017). *Vrijstellingsregeling plantenresten en de aanvoer van nutriënten naar landbouwpercelen*. NMI rapport 1679.N.17A. Wageningen, 2017.