



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC)

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**Directoraat-generaal Agro en
Natuur**
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 11 SEP 2018

Betreft Reactie bestuurlijk signaal co-vergisting

Geachte heer

Op 5 maart jongstleden ontving ik van u het bestuurlijk signaal '*Co-vergisting: duurzame energie of afvallozing? Knelpunten en maatschappelijke risico's rondom wet- en regelgeving bij co-vergisting*'. U heeft verzocht om een inhoudelijke terugkoppeling op de opvolging. Omdat de beschreven problematiek de verantwoordelijkheid van meerdere bewindspersonen raakt, stuur ik u deze reactie mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, de minister van Economische Zaken en Klimaat en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Ons kenmerk
DGAN-PAV / 18179156

Bevindingen bestuurlijk signaal

Het onderwerp van het bestuurlijk signaal is co-vergisting, gedefinieerd als elke vorm van vergisting van dierlijke mest vermengd met plantaardige en/of dierlijke co-vergistingsmaterialen, waarbij de hoeveelheid dierlijke mest uitgedrukt in gewicht minimaal 50% is.

Het bestuurlijk signaal constateert onder meer dat er structurele knelpunten en kwetsbaarheden bestaan met betrekking tot co-vergistingsinstallaties. Deze knelpunten liggen vooral op het gebied van naleving van wet- regelgeving, administratie en controle. Zo constateert het signaal dat er sprake is van een papieren werkelijkheid en van complexe wet- en regelgeving, dat fraude lucratief en (te) gemakkelijk is en dat de gebrekkige naleving leidt tot risico's voor het milieu en de volksgezondheid.

Een papieren werkelijkheid

Het signaal beschrijft dat de administratie bij de transporteurs en bemiddelaars van de diverse producten een papieren werkelijkheid is. Dit geldt zowel voor de stoffen die de co-vergisters ingaan, als voor de stoffen die de co-vergisters als digestaat verlaten. Tegelijkertijd vinden er niet of nauwelijks fysieke controles (bemonstering) plaats.

Complexe wet- regelgeving

De wetgeving op het gebied van co-vergisters is complex, aldus het signaal. In de praktijk blijken toezichthoudende instanties verschillende definities te hanteren of verschillend uit te leggen. Bovendien is het toezicht en handhaving op de sector versnipperd. Ook wordt gesignaleerd dat het de betrokken bevoegde gezagen en



organisaties (NVWA, ILT, omgevingsdiensten en Politie) veelal ontbreekt aan kennis en er weinig kennisuitwisseling plaatsvindt.

Fraude is lucratief en (te) gemakkelijk

Daarnaast stelt het signaal vast dat het financieel zeer aantrekkelijk is om 'creatief' om te gaan met het beschrijven van co-producten. Vanwege de hoge prijzen die betaald moeten worden voor legale co-producten tegenover de lage prijzen van illegale rest- en afvalstoffen.

Ook wordt er misbruik geconstateerd ten aanzien van de subsidiegelden. De subsidieprikkel die van de stimuleringsregeling voor duurzame energieproductie SDE+ uitgaat, kan aanzetten tot frauduleus gedrag. Voorbeelden zijn het aansturen op een faillissement met het oog op een doorstart en de benutting van niet-toegestane afvalstoffen (ter voorkoming van hoge prijzen voor toegestane afval- en reststoffen (co-producten) in het vergistingsproces).

Onder druk van het halen van de milieudoelstellingen worden aanvragers niet goed gescreend, waardoor de fraudepreventie te wensen overlaat. Bij verschillende strafrechtelijke onderzoeken duiken telkens dezelfde ondernemers op waarbij de vraag is of deze wel van onbesproken gedrag zijn.

Gebrek aan naleving leidt tot risico's voor milieu en volksgezondheid

Daarnaast is het volgens het signaal zo dat de toezichts- en handhavingsinstanties vooral controleren of de papieren werkelijkheid klopt en er niet daadwerkelijk wordt gecontroleerd welke stoffen de co-vergister in gaan. Daardoor is niet bekend welke stoffen er uiteindelijk in het digestaat zitten. Mede door de economische prikkel om te frauderen bestaat er volgens het signaal een reële kans op lozing van niet-toegestane afvalstoffen. Het vermengen van niet-toegestane afvalstoffen leidt tot ernstige risico's voor de voedselveiligheid, omdat het digestaat wordt uitgereden over landbouwgrond en daarmee direct in de voedselketen kan komen.

Reactie verantwoordelijke bewindspersonen

Wij zijn de onderzoekers erkentelijk voor het opstellen van dit bestuurlijk signaal en de gedane aanbevelingen om de naleving in de sector van co-vergisting te verbeteren. Wel dateert het initiële signaal van november 2016, terwijl het signaal pas in maart 2018 aan ons wordt aangeboden. Wij merken op dat in de verstreken periode reeds meerdere acties zijn ingezet om de situatie in de co-vergistingssector te verbeteren.

De bevindingen uit het bestuurlijk signaal komen grotendeels overeen met de in 2015 gepubliceerde evaluatie 'Nut en risico's van co-vergisting'¹. Deze evaluatie werd uitgevoerd door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet, samen met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant, de Technische commissie bodem en diverse instellingen van de

¹ Nut en risico's co-vergisting, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen, februari 2015, <http://edepot.wur.nl/339376>

toenmalige ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. In de evaluatie zijn de risico's voor milieu, gezondheid en veiligheid afgewogen tegen de voordelen van co-vergisting ten aanzien van de productie van duurzame energie, de beperking van de emissie van broeikasgassen en de benutting van energie in reststoffen. Het kabinet achtte op basis van deze evaluatie verdere ontwikkeling van co-vergisting wenselijk, mits dit niet zou leiden tot maatschappelijk ongewenste effecten, bijvoorbeeld op de leefomgevingskwaliteit en de veiligheid.

De evaluatie gaf aan dat als het beleid wordt nageleefd er geen sprake is van onaanvaardbare risico's voor mens, dier en milieu. Het rapport constateerde ook dat er incidenteel restmaterialen zijn gebruikt die niet zijn toegestaan, maar dit heeft volgens de deskundigen niet geleid tot grote milieuproblemen. Omdat verkeerd gebruik echter niet aanvaardbaar is, heeft de evaluatie wel aanleiding gegeven tot verscherpte controle en handhaving bij co-vergisters, zoals is aangekondigd in de kabinetsreactie² op dit rapport. Wij zien de zaken die benoemd worden in het bestuurlijk signaal deels als een gevolg van die verscherpte controle. Wij vinden de beschreven misbruik en fraude onacceptabel en zijn voornemens de onderstaande maatregelen te nemen om de fraudeurs binnen de sector aan te pakken.

Gebruik van reststromen

In de circulaire economie worden reststromen die voorheen als afval werden gezien steeds vaker als grondstof toegepast. In dat licht bezien is de problematiek van de co-vergisting die in het bestuurlijk signaal wordt beschreven zeker niet uniek. Wij constateren dat de handhavingdiensten met name zorgen hebben over het gebruik van niet-toegelaten stoffen en daar de risico's zien. De toelatingsprocedure zelf wordt niet benoemd als knellend en risicovol. Wel wordt in het signaal geconcludeerd, dat de markt voor co-substraten te beperkt is, waardoor ondernemers geneigd zouden zijn tot het gebruik van niet-toegestane co-substraten. De ondernemer/ producent is primair verantwoordelijk voor de onderneming, de borging van de kwaliteit van de (rest)producten die worden geproduceerd en de transparantie hierover, handhavende diensten hebben een controlerende functie. Aanpak vraagt om een goede balans tussen producent-verantwoordelijkheid, wet- en regelgeving en de handhaving daarvan.

Handhaving

Het bestuurlijk signaal laat zien dat het lucratief kan zijn om te sjoemelen met de wet- en regelgeving rondom co-producten. Er wordt de aanbeveling gedaan om bij bewuste overtreders maatregelen als het tijdelijk stilleggen van de bedrijfsvoering of het afpakken van het wettelijk verkregen voordeel in te zetten, zodat het financiële gewin direct wordt stopgezet of ontnomen.

Het afpakken van crimineel vermogen is een speerpunt voor het OM, Politie en bijzondere opsporingsdiensten. De afgelopen jaren is geïnvesteerd in capaciteit, deskundigheid en wetgeving om met het afpakinstrumentarium meer effect te

² Kamerstuk 33 037, nr. 152

kunnen bereiken³. Als we kijken naar recente strafzaken met betrekking tot co-vergisters is te zien dat het Functioneel Parket en de NVWA samen met de politie een substantiële hoeveelheid capaciteit en energie in de aanpak van deze vorm van fraude steken en de aanbevolen maatregelen ook daadwerkelijk worden ingezet:

- het Openbaar Ministerie heeft op 31 oktober 2017 een voorlopige maatregel opgelegd aan een bio-vergistingsinstallatie in het noorden van de provincie Limburg. Tot nader order mogen geen stoffen meer worden aangevoerd en de op het terrein opgeslagen stoffen mogen niet meer worden afgevoerd;
- ook heeft het OM op 7 november 2017 bij de rechtbank in Zutphen een gevangenisstraf van 18 maanden, een beroepsverbod en een boete van ruim 34.000 euro geëist tegen de directeur van een bedrijf uit Putten. Het OM verwijt de verdachten het stelselmatig omkatten van afvalstromen die bestemd waren voor co-vergisters. Het OM vorderde dat verdachten het crimineel verdiende geld terugbetalen. De ontnemingsvordering bedroeg 1,5 miljoen euro vanwege de fraude met afval voor co-vergisters;
- verder heeft het OM op 14 november 2017 bij de rechtbank in Den Bosch een gevangenisstraf van een jaar – waarvan een half jaar voorwaardelijk – geëist tegen de directeur van een bedrijf uit Nistelrode. Tegen het bedrijf eiste het OM een boete van 50.000 euro. Het OM verwijt de verdachten dat zij in 2014 en 2015 ernstige schade hebben aangebracht aan het milieu doordat zij meststoffen met verontreinigende stoffen in de bodem en het oppervlaktewater hebben gebracht.

Het is van belang om te benadrukken dat (meer) inzet van het strafrecht of verhogen van de handhavingscapaciteit niet de enige oplossing is voor de niet-naleving in de co-vergistingsector. Daarom zetten wij in op een breder pallet aan maatregelen, zoals aangegeven in deze brief.

Het bestuurlijk signaal geeft aan dat controle van handhavingsdiensten op het gebruik van co-substraten vooral administratief zijn, zonder dat er fysieke controles (bemonstering) worden uitgevoerd. Wij merken op dat in de huidige handhavingspraktijk van de NVWA wel degelijk risicogerichte bedrijfscontroles, visuele inspecties en bemonstering van voorraden plaatsvinden. Dit zal in de komende jaren worden gecontinueerd, waarbij zoveel mogelijk wordt samengewerkt met andere handhavingspartijen, om zo middelen en capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten. Volledige fysieke controle is duur en kost veel capaciteit, terwijl het soms gaat om zeer kleine partijen materiaal met een beperkt milieurisico. In de afgelopen jaren hebben de sector en RVO.nl een certificeringssysteem, Responsible Biomass Certification scheme, ontwikkeld. Het geeft voorwaarden voor de kwaliteit van de co-substraten, die gebruikt worden bij

³ Zie de brief van de minister van Justitie en Veiligheid over dit onderwerp. Kamerstuk 29911, nr. 174

de vergisting. De standaard geeft vooral normen voor zware metalen en overige organische microverontreinigingen. Deze eisen zijn gericht op het veilig gebruik van het digestaat dat als restproduct bij de vergisting vrijkomt en als meststof gebruikt wordt. Het certificaat wordt door onafhankelijke certificeringsinstanties afgegeven op basis van een certificatieschema. Wij zien mogelijkheden om de borging van de covergistingsector aan de private kant middels dit certificaat te versterken en zullen de mogelijkheden verkennen om dit verder te stimuleren.

Versterking handhaving en aanpassen regelgeving

Daarnaast streven wij naar een versterking van de handhaving voor mestverwerkers in het algemeen, co-vergisters worden in deze aanpak meegenomen. Allereerst is daar een rol voor het bedrijfsleven. Dat heeft inmiddels een plan van aanpak opgesteld, dat voorziet in het opzetten van een gedragscode, private borging, ontwikkeling van nieuwe technologie en versterking van de ketensamenwerking. Aanvullend op dit plan heeft het kabinet aangegeven⁴ dat vanuit het Rijk zal worden ingezet op het robuuster en meer fraudebestendig maken van de regelgeving en op een gebiedsgerichte aanpak waarin nauw wordt samengewerkt met de regionale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) en de omgevingsdiensten.

Het Rijk werkt op korte termijn aan het fraudebestendiger maken van de meststoffenregelgeving, door het schrappen van uitzonderingen in het transport en verplichten van onafhankelijke monsternamen van vaste mest en de inzet van technologische hulpmiddelen, zoals 'real time' inwinnen van gegevens. Dit heeft niet alleen gevolgen voor (de mogelijkheden voor) fraude, maar draagt ook bij aan vermindering van de administratieve lasten aan de kant van de sector en aan verbetering van de handhaafbaarheid. Met het oog op het zo efficiënt mogelijk bereiken van de milieudoelen streven wij op de middellange termijn naar een herziening van het stelsel. In dit proces zal de herziening van de Europese Meststoffenverordening worden meegenomen. Deze herziening biedt mogelijkheden om een level playing field te creëren binnen de Europese Unie met betrekking tot het gebruik van reststromen voor vergisting, een techniek die bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen op het gebied van duurzame energie en circulaire economie.

Gebiedsgericht handhaven

Ter versterking van een integrale aanpak van mestfraude wordt, in overleg met de betrokken ketenpartners, gezocht naar mogelijkheden om gebiedsgericht te handhaven. De problematiek, die in het bestuurlijk signaal wordt aangekaart, laat zien dat fraudeleuze praktijken zich niet alleen beperken tot de Meststoffenwet, maar dat er veel meer speelt in de breedte van de landbouwsector. Het ministerie van LNV heeft het initiatief genomen tot een bestuurlijk overleg over gebiedsgericht handhaven met andere overheden. Dit moet leiden tot een

⁴ Kamerstuk 33037, nr. 249

programmatische inzet van de beschikbare handhavingscapaciteit op dit terrein, waarin co-vergisting in ieder geval wordt opgenomen.

Het kabinet heeft in reactie op de bovengenoemde evaluatie 'Nut en risico's van co-vergisting' in april 2015 aangegeven in te gaan zetten op verbetering van de samenwerking tussen uitvoerende instanties en versterking van uitwisseling van data en informatie. Het bestuurlijk signaal maakt duidelijk dat op deze punten nog verbeteringen mogelijk zijn. Wij streven er naar om dit in een gebiedsgerichte aanpak verder vorm te geven. Er wordt gestreefd om deze gebiedsgerichte handhavingslijn in 2018 in (delen van) Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel te starten.

Complexiteit wet- en regelgeving

Om discussies en misverstanden over definities en vergunningvoorwaarden te voorkomen wordt in het bestuurlijk signaal aanbevolen om meer eenduidigheid in de uitvoering te brengen. Daarnaast wordt voorgesteld om de benodigde specialistische kennis te delen tussen de betrokken instanties en bevoegde gezagen (NVWA, ILT, omgevingsdiensten en politie) en meer landelijk af te stemmen. Aangegeven wordt dat een modelvergunning en/of een centraal opgestelde leidraad voor vergunningverlening hierbij zou kunnen helpen.

Om het kennisniveau van bevoegde gezagen en betrokken instanties te verhogen en stappen te zetten naar een meer eenduidige uitvoering van de regelgeving heeft het Ministerie van IenW aan Rijkswaterstaat Leefomgeving gevraagd de bestaande handreiking Co-vergisting grondig te herzien. Deze handreiking is het centrale document bij de vergunningverlening voor co-vergisting. De handreiking geeft een overzicht van het technische proces van co-vergisting, van het juridische en ruimtelijke kader en van de milieu- en veiligheidsaspecten bij de vergunningverlening. Ook bevat de handreiking concrete handvatten voor vergunningvoorschriften. Een belangrijke aanvulling van de handreiking is gericht op informatie die bedrijven moeten aanleveren over de acceptatie, controle en registratie van afvalstoffen. De handreiking zal in de tweede helft van 2018 beschikbaar komen voor alle betrokken instanties.

Misbruik subsidie

Mede in het licht van het hoge aantal faillissementen houdt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) in vergelijking met andere technologieën strenger toezicht op vergistingsprojecten, zowel gedurende de bouwfase als de exploitatiefase. Hiervoor is in overleg met het Ministerie van EZK ook extra handhavingscapaciteit beschikbaar gesteld. In het geval van verdachte omstandigheden (zoals een faillissement) wordt melding gemaakt bij de daartoe gespecialiseerde afdeling handhaving, die in contact staat met het OM. In voorkomende gevallen wordt aangifte gedaan. Mede naar aanleiding van dit bestuurlijk signaal is de reikwijdte en toepassing van de wet Bibob nadrukkelijk onder de aandacht gebracht en wordt deze waar relevant toegepast bij de initiële beoordeling en het beheer van projecten. De SDE+-regeling, in tegenstelling tot investeringsregelingen, betreft een exploitatiesubsidie. Dat wil zeggen dat subsidie

pas naar rato wordt uitgekeerd indien er daadwerkelijk duurzame energieproductie plaatsvindt. Deze energieproductie wordt door CertiQ (aangewezen door de minister van Economische Zaken en Klimaat) gecertificeerd en dit vormt het bewijs voor de uitbetaling. Kortom, geen productie (als gevolg van een faillissement) betekent geen subsidie. Het risico voor de Staat op onterecht uitbetaalde subsidie vanwege een faillissement is daarmee beperkt tot de onterechte uitbetaling van voorschotten.

Een tweede risico betreft onterecht uitgekeerde subsidie, indien er bedoeld of onbedoeld afwijkingen optreden in de registratie van co-producten. Het subsidietarief gaat immers uit van de aanwending van toegestane rest- en afvalstoffen en kent een hoger tarief toe aan mest(co)vergisting dan aan allesvergisting. Zoals uit het voorgaande blijkt zijn meerdere instanties betrokken bij de meetketen en is de registratie van co-vergistingsprojecten aanzienlijk complexer dan voor andere duurzame energieprojecten zoals zonnestroom en windparken. Dat uit zich in een zwaartepunt van de inzet van RVO.nl voor projecten met biomassa, waaronder vergisting. Deze complexiteit is eerder onderkend en is ook aanleiding geweest voor een risicoanalyse door onderzoeksorganisatie Berenschot⁵. De aanbevelingen uit deze risicoanalyse hebben onder meer betrekking op een verbeterde ketensamenwerking, omdat sprake is van versnippering en overlap van verantwoordelijkheden die bij meerdere partijen belegd zijn. Voorbeeld is de verantwoordelijkheid van de NVWA voor de meststoffenboekhouding terwijl deze boekhouding een belangrijke bron is voor het toezicht op de subsidie-uitkeringen door RVO.nl. Verder wordt aanbevolen de eisen ten aanzien van het meetrapport (van aangewende co-producten) aan te scherpen en een duidelijker sanctiebeleid in te voeren. RVO.nl implementeert de aanbevelingen uit het rapport in overleg met betrokken partijen. Daarbij geldt dat bij vermoedens van misbruik standaard melding wordt gemaakt bij de afdeling handhaving van RVO.nl.

Om complexiteit in de toekomst te voorkomen geldt dat sinds 2018 de subsidievoorwaarden voor mestvergisting zijn aangescherpt (Kamerstuk 34775-XIII, nr. 7). Sinds de introductie van 'monomestvergisting' in de SDE+-regeling in 2013 was het toegestaan om maximaal 5% co-substraten toe te voegen bij de vergisting van dierlijke mest. Dit werd mogelijk gemaakt om projecten de mogelijkheid te bieden om in beperkte mate biomassa van het bedrijf in te zetten. In de praktijk werd hier echter vaak externe, energierijke biomassa voor ingezet. Aangezien het lastig is om te controleren en handhaven dat enkel biomassa van eigen bedrijf wordt ingezet, is het bijvoegen van maximaal 5% co-substraten vanaf 2018 niet meer toegestaan. Het risico dat daarmee op oneigenlijke gronden aanspraak wordt gemaakt op het hogere tarief voor 'monomestvergisting' is daarmee verkleind. Voor toekomstige openstellingen wordt bezien in hoeverre de

⁵ Berenschot (2017). Proces- en risicoanalyse SDE en GVO regeling. Beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/09/20/proces--en-risicoanalyse-sde--gvo-regeling>

subsidietarieven voor allesvergisting en co-vergisting gelijk kunnen worden
getrokken.

Conclusie

Met de hierboven beschreven maatregelen verwachten wij de in het bestuurlijk
signaal beschreven problematiek en fraude aan te pakken en ervoor te zorgen dat
de sector, die ook belangrijk is om doelstellingen op het gebied van duurzame
energie en circulaire economie te behalen, de regelgeving gaat naleven.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit