

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Datum 17 april 2015  
Betreft Covergisting

Geachte Voorzitter,

In februari 2013 heb ik, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, per brief (TK 2012-2013, 33 037, nr. 44) aan uw Kamer toegezegd een evaluatie uit te voeren naar het nut en de risico's van covergisting en hierover in het voorjaar van 2015 te rapporteren. Deze evaluatie is recent gereed gekomen. Met deze brief bied ik uw Kamer, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, het rapport "Nut en risico's van covergisting" en de kabinetsreactie hierop aan.

### **Achtergrond**

Het onderzoek is in de afgelopen twee jaar uitgevoerd door de Commissie van Deskundigen Meststoffen (CDM), in samenwerking met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, de Technische commissie bodem (TCB), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Rijkswaterstaat Leefomgeving.

De evaluatie gaat in op de volgende aspecten:

- de meerwaarde van covergisting ten aanzien van duurzame energie, het gebruik van reststoffen, de reductie van broeikasgassen en het verminderen van het mestoverschot;
- de risico's van covergisting voor de gezondheid en veiligheid van mens, dier en het milieu;
- de maatregelen waarmee deze risico's zouden kunnen worden beperkt;
- de handhaafbaarheid van regels, en maatregelen om de handhaafbaarheid te verbeteren.

Het rapport geeft een samenvattende analyse en synthese van het nut en de risico's van covergisting op basis van antwoorden op vragen die door de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu zijn gesteld. De vragen zijn beantwoord op basis van bestaande rapportages van betrokken instellingen, waarbij onderscheid is gemaakt naar vragen over 'economie en beleidsdoelen', 'milieu en planologie', 'gezondheid en veiligheid' en 'uitvoering,

### **Directoraat-generaal Agro en Natuur**

Directie Plantaardige Agroketens  
en Voedselkwaliteit

### **Bezoekadres**

Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

### **Postadres**

Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

### **Factuuradres**

Postbus 16180  
2500 BD Den Haag

### **Overheidsidentificatienr**

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)  
[www.rijksoverheid.nl/ez](http://www.rijksoverheid.nl/ez)

### **Ons kenmerk**

DGAN-PAV / 15045430

### **Bijlage(n)**

1

handhaving en naleving'. De uitkomsten van het rapport zijn met de stakeholders besproken.

### **Kabinetsreactie**

Het kabinet deelt de conclusies uit het rapport van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet.

De evaluatie laat zien dat de covergistingsector in de laatste 15 jaar gegroeid is. Deze groei is mede voortgekomen uit het besef dat onze fossiele energiebronnen eindig zijn en dat restproducten en dierlijke mest hergebruikt kunnen worden voor de productie van hernieuwbare energie. Daarom wordt de productie van biogas gestimuleerd met subsidie. In Europa is Nederland de achtste producent van biogas. Verdere ontwikkeling van deze sector is wenselijk, en past in de Warmtevisie, die het kabinet recent naar uw Kamer heeft gestuurd (TK 2014-2015, 30196, nr. 305) en in de inzet van dit kabinet om een circulaire economie mogelijk te maken, mits deze ontwikkeling niet leidt tot maatschappelijk ongewenste effecten, bijvoorbeeld op de leefomgevingskwaliteit en de veiligheid. Het kabinet deelt dan ook de constatering dat om de overlast voor omwonenden en het milieu te beperken verdere professionalisering van de covergistingsector nodig is.

De techniek van covergisting impliceert het mengen van restproducten met dierlijke mest ten einde biogas te produceren. Als in het vergistingsproces toegelaten co-materialen gebruikt worden, is het restproduct dat na de biogasproductie achterblijft (het digestaat) een verantwoorde meststof. Het rapport geeft aan dat als het beleid wordt nageleefd geen sprake is van onaanvaardbare risico's voor mens, dier en milieu.

Echter, zo blijkt uit het rapport, worden de regels in sommige gevallen niet nageleefd. Het rapport geeft twee redenen: veel betrokkenen ervaren de regels voor covergistingsmaterialen als ingewikkeld en de regels zijn binnen de sector slecht bekend. Ook speelt dat door de gestegen grondstofprijzen de verleiding om niet-toegestane producten met lage prijs te gebruiken groter geworden is. Het rapport constateert dat er incidenteel restmaterialen zijn gebruikt die niet zijn toegestaan, maar dit heeft volgens de deskundigen niet geleid tot grote milieuproblemen.

Echter deze praktijk acht ik niet aanvaardbaar. Op 10 juni 2014 heb ik dit reeds aangegeven in een brief naar uw Kamer naar aanleiding van het NVWA-rapport over ditzelfde onderwerp (TK 2013-2014, 33 037, nr. 125). De conclusies en aanbevelingen van dit rapport sterken het kabinet in de aangescherpte beleidslijn die reeds ingezet is in 2014. Deze lijn behelst betere naleving door meer handhaving, strengere straffen en een verbod op het gebruik van G-lijststoffen tenzij het bedrijf gecertificeerd is. Dit verbod zal ik in 2015 opnemen in de uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

De inzet van de NVWA op het terrein van covergisting is in de jaren 2013 en 2014 verhoogd. Dit niveau zal in 2015 worden gehandhaafd. Dit geeft de mogelijkheid

om meer vergisters te controleren en om op een bedrijf intensief onderzoek te doen en waar nodig verbaliserend op te treden. Verder werk ik aan betere afstemming in de handhaving van het beleid. De NVWA heeft sinds eind 2014 ook de rol van toezichthouder op de subsidies voor duurzame energie aan biovergisters. Geconstateerde overtredingen kunnen zo sneller leiden tot intrekking of korting op de verleende subsidie. Hierdoor wordt tevens een efficiëntieslag gemaakt in het handhavingsbeleid. Aanvullend heb ik de NVWA verzocht afspraken te maken met de ILT en de regionale uitvoeringsdiensten over de handhaving van covergistinginstallaties.

Overtreders krijgen niet alleen een boete voor overtreden van de Meststoffenwet, maar ook wordt subsidie op het gebied van duurzame energie ingehouden. Daarnaast dienen deze vergisters hun digestaat als afval te verwerken. Op deze wijze zijn er in het afgelopen jaar een aantal vergisters, die verkeerde co-materialen gebruikten, gestraft. Deze boetesystematiek is reeds ingevoerd en leidt tot betere naleving.

Het rapport concludeert dat het huidige ruimtelijk kader voldoet. De locatiekeuze en de afstandseisen kunnen de hinder en risico's voor omwonenden beperken. Wel constateren de deskundigen dat installaties steeds groter worden en dat gemeenten en provincies onderling verschillen in de beoordeling van de geschiktheid van locaties voor grootschalige covergistinginstallaties. De deskundigen bevelen aan om de regelgeving meer uniform toe te passen. Ook bevelen zij aan om de vereiste afstanden vanwege geurhinder, geluidshinder en externe veiligheid te evalueren, rekening houdend met schaalgrootte en bijhorende risicobeoordeling.

De aanbeveling over het ruimtelijk beleid, dat is gedecentraliseerd naar de provincies en gemeenten, en waarvan de afweging veelal lokaal maatwerk vereist, zal het kabinet aan IPO en VNG doorgeleiden. Naar aanleiding van de aanbeveling over het uitvoeren van een evaluatie van de vereiste afstanden zal het kabinet Rijkswaterstaat Leefomgeving vragen om hiertoe het initiatief te nemen en de uitkomsten op te nemen in de bestaande handreiking (co)vergisting.

De deskundigen geven verder aan dat de veiligheid van installaties kan worden verbeterd door het risicobewustzijn en opleidingsniveau van de medewerkers van vergistingsinstallaties te verhogen. De Arbeidsomstandighedenwet verplicht een werkgever tot het inventariseren en evalueren van de risico's en tot het nemen van passende maatregelen. Tevens dient de werkgever de werknemers voor te lichten en te onderrichten over onder meer de gevaren en risico's alsmede over de te nemen maatregelen. De sectororganisaties kunnen bedrijven hierbij ondersteunen. In een Arbocatalogus kunnen werkgevers en werknemers in een sector zelf een invulling aan de wettelijke voorschriften van de Arbeidsomstandighedenwet uitwerken. Het is de verantwoordelijkheid van de sector om een Arbocatalogus onder de aandacht te brengen en via voorlichting de bewustwording van risico's te stimuleren.

De sector is momenteel bezig met het werken aan bewustwording, bijvoorbeeld door het geven van informatieavonden en de e-learning module "Mestgassen, laat je niet verrassen". Ik roep de sector op om hierin te blijven investeren. Daarnaast

verzoek ik de sector om bij het vakgerichte onderwijs aandacht te vragen voor dit onderwerp om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te versterken.

Over de aanbeveling over verbetering van de informatievoorziening over het onderwerp biovergisting, meld ik u dat deze door de uitvoerende diensten van de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu zal worden opgepakt. Tevens zal er een rekentool ontworpen worden die het ondernemers duidelijk maakt of een product toegelaten voor covergisting is of niet. Deze zal op korte termijn algemeen beschikbaar komen aan de sector.

Daarnaast wil het kabinet, conform aanbeveling, de regelgeving in de ons omringende landen met betrekking tot de chemische analyse van digestaat evalueren. Op basis van deze evaluatie kan beleidsmatig een beslissing worden genomen of het (steekproefsgewijs) analyseren van de samenstelling van digestaat als extra middel voor controle kan worden toegepast om de milieurisico's door het gebruik van covergistingmaterialen te beperken.

Het kabinet biedt de sector de mogelijkheid in de TKI Groen Gas onderzoek te doen naar monomestvergisting. Deze techniek, waar alleen mest vergist wordt en geen of nauwelijks coproducten worden toegevoegd, is echter nog niet economisch rendabel. Het kabinet is in gesprek met bedrijfsleven over wat de mogelijkheden zijn om deze techniek rendabeler te maken en de introductie in de praktijk te stimuleren.

Tenslotte roept het kabinet het bedrijfsleven op om in ketenkwaliteitssystemen eisen op te nemen met betrekking tot het gebruik van digestaat, zoals deze nu ook bestaan voor compost. Afnemers van digestaat zijn op dit moment nog onvoldoende kritisch op de kwaliteit van het product. Door opname van dergelijke eisen in ketenkwaliteitssystemen wordt de kwaliteit van akkerbouwproducten gerelateerd aan de kwaliteit van de meststoffen die daarvoor gebruikt zijn. Ook dit zal de naleving van de eisen voor covergisting ten goede komen.

(w.g.) Sharon A.M. Dijkema  
Staatssecretaris voor Economische Zaken